CENA INTERNACIONAL

Vol. 9 | Nº 2 | 2007

Cena Internacional é uma publicação semestral do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília. Os artigos publicados em *Cena Internacional* estão disponíveis para *download*, em formato PDF, gratuitamente, em **www.mundorama.net** seis meses após a sua publicação impressa.

Correspondência:
E-mail: cena@unb.br
Caixa Postal 04359
Brasília D.F. 70910-970
Tel: (55)(61) 3307-2426
Fax: (55)(61) 3274-4117

Ilustrações da Capa

Dagli Orti, "Aqui Haroldo Navegou sobre o Mar". Tapeçaria da Rainha Matilde, por Volta de 1080. Bayeux, Museu da Tapeçaria, *in* Georges Duby (1999), *Ano 1000, Ano 2000: na Pista de Nossos Medos*. São Paulo, Editora UNESP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Mapa Mundial. Versão adaptada do mapa mundial circular, apresentado no *Atlas Stratégique,* de G. Gaillaand e J.-P. Rageau (2ª ed.). Paris, Fayard, 1983.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – (CIP)

Cena Internacional – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL)
vol. 9, nº 2. Brasília, IREL, 2007.

Semestral

ISSN 1982-3347

1. Política internacional. 2. Relações internacionais e diplomáticas. I. Título.

CDU: 341-76

SUMÁRIO

Pareceristas em 2007

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Adriana Crocker é professora de *Political Studies* na Universidade de Illinois, Springfield.
Email: acroc2@uis.edu

Amâncio Jorge de Oliveira é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da USP. Autor, com Hanina Onuki, do livro *Coalizões Sul-Sul e Negociações Multilaterais. Países Intermediários e a Coalizão IBSA* (São Paulo, Centro de Estudos das Negociações Internacionais-CAENI, 2007).
Email: amancio@caeni.com.br

Carlos Eduardo Vidigal é doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL/UnB) e professor dos cursos de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília (UCB) e do Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB) e do Instituto de Relações Internacionais O Diplomata.
Email: cvidigal@gmail.com

Elias de Luna Almeida Santos é mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB) e diplomata, atualmente lotado na Embaixada em Washington.
Email: elias.deluna@gmail.com

Javier Vadell é mestre em Ciência Política e doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).
Email: javier.vadell@pucminas.br

Maria do Rosário Rolfsen Salles é professora do Mestrado em Hospitalidade da Universidade Anhembi Morumbi. Docente e aposentada da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Araraquara.
Email: mrrsalles@anhembi.br

Manoel Galdino Pereira Neto é mestre e doutorando em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI).
Email: mcz.fea@gmail.com

Pedro Feliú Ribeiro é mestrando em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI).
Email: pfeliu@uol.com.br

Sônia Cristina Hamid é mestre e doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (UnB).
Email: soniahamid@gmail.com

RELAÇÕES BRASIL-BOLÍVIA (1973-1974): O GÁS E A GEOPOLÍTICA REGIONAL

Carlos Eduardo Vidigal

Introdução

O governo brasileiro desejava, no início da década de 70, importar gás natural da Bolívia, em volumes que permitissem a sua utilização em empreendimentos industriais como fábricas de uréia e amônia, de eteno, de metanol e mesmo em uma usina siderúrgica no quadrilátero ferrífero. Para tanto, foi proposta a construção de um complexo industrial na zona fronteiriça, incluindo uma usina siderúrgica no lado boliviano e uma usina termoelétrica em Corumbá. O Brasil financiaria os estudos de viabilidade econômica e os projetos de engenharia do lado boliviano, além dos equipamentos necessários para aquelas unidades industriais. Completava a proposta brasileira a realização de investimentos de risco por parte da Petrobrás. A iniciativa de Brasília, contudo, enfrentou um problema inesperado: a crise econômica e política do país vizinho, a qual reverteu as negociações, que, em 1974, se encontravam em estágio avançado.

Inicialmente, a Bolívia mostrou-se interessada em contratar a venda de derivados de petróleo, particularmente gás liquefeito. Em meados de 1972, a Bolívia pleiteou apoio para a construção de um gasoduto até a fronteira e as negociações fluíram a contento até o ano seguinte, consolidando-se no Tratado de Cochabamba, de 1974. Quando as negociações estavam próximas de seu desfecho, a Bolívia recuou, para decepção do Brasil. O governo boliviano priorizava então o mercado argentino, na época em que o contencioso em torno de Itaipu ganhava maior dimensão. Quais as razões do insucesso daquelas negociações? As dificuldades políticas da Bolívia? As pressões da Argentina? Ou a imagem de "potência média" que o Brasil apresentava na época e que preocupava os vizinhos?

A finalidade do presente texto é resgatar alguns aspectos das negociações que o Brasil desenvolveu na época com a Bolívia e identificar possíveis lições para as questões atuais relativas à integração energética sul-americana. A temática se insere necessariamente em um contexto mais amplo, o da expansão econômica do Brasil na América do Sul, percebida pelos nossos vizinhos como uma ação tipicamente imperialista. Nesse sentido, teria a Bolívia, como então aventou o Ministro da Indústria e Comércio, Pratini de Morais, cometido um erro de dimensões históricas, considerando que, dos dois países, somente o Brasil tinha alternativas razoáveis? Ou, ao contrário, a iniciativa brasileira careceu de melhor preparação, negligenciando aspectos da política interna boliviana e mesmo fatores de ordem cultural?

O Embaixador Luiz Felipe Lampreia recordou, em artigo recente, que o Ministro das Relações Exteriores à época, Mario Gibson Barboza, telefonou para Pratini de Morais, consultando se não era possível aceitar mais 20 mil toneladas de aço boliviano, tendo ouvido como resposta: "Aceita. Aceita". Igualmente relevante foi o fato de a primeira visita oficial do Presidente Ernesto Geisel ter sido para a Bolívia, com a finalidade de assinar, no Palácio Patiño, o Tratado de Cochabamba. Nas palavras de Lampreia,

> Não creio que haja precedentes na história do Brasil de um acordo tão atraente, tão vantajoso, para um país amigo quanto era o Tratado de Cochabamba. O General Bánzer era um ditador poderoso, controlando o exército solidamente e um homem extremamente próximo do Brasil, convicto da importância da relação conosco. Conversei com ele pouco antes de sua morte e ele já completamente calvo, com câncer de pulmão, disse-me: "Sempre foi a opção da minha vida essa aliança com o Brasil, embaixador" (2007).

As palavras de Lampreia reforçam as dúvidas anteriormente citadas. Seu argumento central é o de que a Bolívia constituiu-se historicamente em "um parceiro turbulento" devido à divisão interna do país, em termos econômicos, geográficos, políticos e sociais: divisão caracterizada pela polarização entre o altiplano, onde se situa La Paz, e o Oriente, com a forte presença da cidade de Santa Cruz. Além disso, é um país fortemente marcado pela cultura dos povos nativos da região, traduzida na crença aimará de que "aquele que está na terra é dono da terra; é dono do subsolo;

é uma propriedade inalienável dele; que a mãe-terra pertence ao seu povo". Assim, um dos fatores mais importantes para a recusa boliviana da proposta de 1973-1974 seria a presença dessa mentalidade, expressa à época na atuação de Solís Rada, que teria liderado "o movimento sub-reptício que inviabilizou o Tratado de Cochabamba" e que seria um dos responsáveis pela nacionalização dos recursos do país no governo de Evo Morales.

Em certo sentido, pode-se considerar a argumentação de Lampreia como correta, porém é necessária, para uma compreensão mais adequada do tema, a inclusão de outras questões igualmente relevantes, como a conjuntura internacional e regional do início da década de 70, os processos políticos internos de ambos os países, o jogo de forças presente nas relações internacionais da América do Sul e a atuação da diplomacia brasileira. Dessa forma, acrescenta-se, ainda que de maneira incipiente, uma reflexão sobre o tema das percepções presentes no diálogo bilateral Brasil-Bolívia.

1. O Brasil, a Bolívia e as relações internacionais da América do Sul

Moniz Bandeira, em sua análise sobre a inserção regional do Brasil nos primeiros anos da década de 70, observou que, embora a política exterior brasileira coincidisse com a política dos Estados Unidos em suas linhas gerais (o apoio brasileiro aos golpes militares na Bolívia, no Uruguai e no Chile), sua orientação pautava-se nos próprios interesses e objetivos, na medida em que o Brasil aspirava alcançar o *status* de grande potência, de forma a estabelecer sua hegemonia na América Sul (Child e Kelly, 1990: 165). Tal interpretação, calcada essencialmente no pensamento geopolítico dos militares brasileiros, pode ser matizada por meio da análise da política exterior e dos interesses expressos pela chancelaria brasileira.

Ao assumir a Presidência, em 1967, o general Costa e Silva promoveu uma reorientação da política exterior brasileira, nomeada por Cervo pela expressão "nova correção de rumos", em alusão à "correção de rumos" anteriormente promovida por Castelo Branco. As principais características da "nova correção de rumos" seriam o abandono dos princípios da bipolaridade, da segurança coletiva, da interdependência militar, política e econômica e do ocidentalismo; a reafirmação do vínculo entre política

exterior e desenvolvimento; e o aproveitamento das oportunidades que o setor externo poderia oferecer à aceleração do crescimento e à modernização do país. Nesse sentido, a política brasileira para a América Latina passou a priorizar a ação nos órgãos multilaterais regionais, as iniciativas de integração regionais e o fortalecimento da América Latina na estratégia de inserção internacional (Cervo e Bueno, 2002: 382).

A política brasileira para a América Latina e, em particular, para a América do Sul procurou conciliar a idéia da integração regional com a manutenção de um bom relacionamento com os Estados Unidos. Tal orientação esteve presente na atuação brasileira no processo de criação do Mercado Comum Latino-Americano, em reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1967; na aceitação da Aliança para o Progresso, então chamada de Novo Diálogo; e no "Consenso de Viña del Mar", iniciativa que pretendia tornar a OEA um instrumento de cooperação mais efetivo. Por outro lado, a descrença quanto aos avanços dessas iniciativas levou o Brasil à negociação do Tratado da Bacia da Prata (1969), com Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai.

Durante o governo do general Emílio G. Médici (1969-1974), o relacionamento com os países latino-americanos conheceu diversas dificuldades, como o início da controvérsia com a Argentina em torno do aproveitamento hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata e o advento do governo de Salvador Allende no Chile, visto com desconfiança pelos militares brasileiros. Uma das principais reações do Brasil ao novo contexto foi a decisão de obstar a criação do Mercado Comum e reforçar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), para expandir suas exportações de manufaturados.

Nesse sentido, os contatos bilaterais com o Paraguai, Bolívia, Colômbia e Uruguai objetivavam o incremento do comércio e da cooperação. A proposta brasileira contemplava projetos de ligação rodoviária e ferroviária, fornecimento de créditos para as exportações desses países e grandes acordos, como o de Itaipu, consolidado no Tratado de 1973, assinado com o Paraguai, e a Ata de Cooperação, assinada com a Bolívia no mesmo ano, tendo em vista a compra do gás e a complementação industrial (idem: 417-418). Tal tendência seria reforçada no Governo Geisel (1974-1979), como exemplifica o tratado assinado com a Bolívia em 1974.

O caso das relações do Brasil com a Bolívia revelava, assim, a presença de duas forças não necessariamente complementares. De um lado, o interesse em fortalecer a presença econômica do Brasil naquele país como forma de respaldar o projeto de grande potência, alimentado por alguns setores das forças armadas brasileiras; de outro, as convicções do Itamaraty quanto à importância da integração econômica com os países vizinhos, que deveria se desenvolver de maneira equilibrada e de forma a atender tanto às necessidades do desenvolvimento do Brasil quanto às dos países vizinhos.

A Bolívia, por seu turno, sofria profunda crise política e econômica no início da década de 70, aspectos que compõem, juntamente com a conjuntura regional favorável a golpes de Estado, os fatores que levaram ao golpe militar de agosto de 1971, que alçou o coronel Hugo Bánzer Suárez ao comando do país. Segundo o historiador Mariano Baptista Gomucio, o golpe se inscrevia no tradicional movimento pendular da política boliviana, de caminhar de um extremo ao outro e, invocando as palavras de Julián Marías sobre a Espanha, transitar "do marasmo ao espasmo":

> *La caída de Torres [General Juan José Torres Gonzales] representó un repliegue frontal de las izquierdas y el viraje político y económico del país hacia la derecha, sin abandonar, no obstante el modelo estatizante y centralista impuesto desde 1952* (1996: 305).

A referência à Revolução Boliviana de 1952 e sua dimensão estatizante e centralista, além da popular, era o reconhecimento da existência de uma "Bolívia profunda" – indígena, popular e solidária – sem a qual os governos poderiam se tornar instáveis. Assim, o Governo Bánzer procurou o equilíbrio entre a direita e a esquerda, ao adotar, por um lado, uma política econômica de cunho liberal e de aproximação com o Brasil e, por outro, defender os direitos do trabalho e os valores do nacionalismo, quando não os princípios socialistas.

Sob o lema "ordem, paz e trabalho" e com inspiração no regime militar brasileiro, foi criada uma nova lei de investimentos e um código na área de hidrocarburetos, que abriram o país ao investimento de companhias petrolíferas. Os bens das empresas Gulf e Phillips foram nacionalizados e, sob a

administração da *Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), a Bolívia se converteu no primeiro exportador de gás do continente (*idem*: 307).

O novo governo recebeu apoio financeiro de Washington e do Brasil e a dívida externa foi renegociada com o Fundo Monetário Internacional (FMI). As condições internas e externas eram favoráveis às negociações brasileiro-bolivianas em torno do comércio do gás, com a provisão prevista de 240 milhões de pés cúbicos diários por 20 anos, além do pólo de desenvolvimento do sudoeste boliviano, com siderurgia, petroquímica e geração de energia elétrica. Na visão de Gomucio, o Brasil se encontrava em um momento de forte expansão econômica e, uma vez estabelecido o gasoduto, a Bolívia teria obtido, até 1992, recursos suficientes para diminuir substancialmente a extrema pobreza da maioria de seus habitantes. A frustração das negociações deveu-se, em sua interpretação, às críticas da oposição, que teriam impedido o governo de prosseguir nas negociações (*idem*: 307-308).

A análise da proposta brasileira de exploração do gás boliviano não pode ser compreendida sem que se avalie o contexto no qual o Brasil elaborou seu cálculo de risco. Com efeito, o conhecimento do jogo geopolítico regional e dos processos políticos internos dos países da Bacia do Prata poderia diminuir o entusiasmo brasileiro. Se a proposta era atraente do ponto de vista econômico, outros fatores iriam operar em sentido contrário.

2. A proposta brasileira e a reação boliviana

As relações bilaterais Brasil-Bolívia na década de 70 são pouco conhecidas. Vizentini, por exemplo, provavelmente em razão da abrangência de seu livro *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro* (1998), limita-se a uma descrição sintética dos entendimentos entre os dois países. Seu trabalho baseou-se principalmente nas *Resenhas de Política Externa*, publicadas pelo Ministério das Relações Exteriores.

As relações bilaterais, positivas durante o período do "governo esquerdista" boliviano, teriam alcançado maior entendimento no governo do general Bánzer. Como resultado do encontro entre Médici e Bánzer em Corumbá, em abril de 1972, foram assinados dois atos internacionais, que tratavam, respectivamente, da vinculação rodoviária e das diretrizes

para o estabelecimento de concessões rodoviárias; e um convênio para a constituição de um fundo de desenvolvimento do Oriente boliviano. Esse convênio incluiu a discussão sobre a forma de pagamento da dívida da Bolívia com o Brasil, decorrente da construção da ferrovia Corumbá-Santa Cruz, e sobre a aplicação dos respectivos reembolsos em projetos de desenvolvimento na área servida pela ferrovia (Vizentini, 1998: 157).

Em 1973, quando da viagem do chanceler brasileiro Gibson Barboza a La Paz, foi firmada Declaração Conjunta que tratava da importação de gás natural boliviano pelo Brasil e da cooperação brasileira na implantação de complexo industrial na região da fronteira, ao que se fez referência na introdução do presente texto. Em novembro, após a assinatura das normas de financiamento do Fundo de Desenvolvimento para os projetos da zona da Ferrovia Corumbá-Santa Cruz, as negociações sobre a complementação industrial tiveram seqüência em Brasília, resultando na "Ata de Cooperação no Campo dos Hidrocarbonetos, Siderurgia e outros projetos industriais correlatos".

Com o início do Governo Geisel, a Bolívia revelou maior confiança na política exterior brasileira, pois os dois países firmaram o Tratado de Cochabamba, em encontro de Geisel e Bánzer, no mês de maio de 1974. Os acordos em questão versaram sobre cooperação e complementação industrial e sobre a cooperação econômica, com o aumento do crédito brasileiro para a Bolívia. Frustrados nas negociações que se seguiram, novos acordos e convênios foram assinados em 1977, em visita de Bánzer a Brasília e, em 1978, outro acordo autorizava a YPFB a operar no Brasil (*idem*: 230-231). Esses acordos no entanto não tiveram a mesma dimensão dos entendimentos anteriores e, além disso, não avançaram a contento.

Nas negociações desenvolvidas em 1972, em La Paz e no Rio de Janeiro, a Bolívia mostrara-se interessada na venda de derivados de petróleo, como o gás liquefeito, e de petróleo bruto, o que se concretizou neste último caso. Ofereceu a venda de gás natural por um prazo de 25 anos e defendeu a instalação de um complexo binacional de fertilizantes nitrogenados no território boliviano, dado o convencimento de seu governo de que a mais importante aplicação do gás no Brasil seria na fabricação de amônia e uréia. A Bolívia pleiteou ainda a construção de um gasoduto até a fronteira, sem explicitar claramente sua função, o

que foi interpretado pela diplomacia brasileira como falta de preparo da delegação boliviana.[1]

Nos meses que seguiram, o Governo da Bolívia parecia muitíssimo interessado nas propostas brasileiras e insistia no prosseguimento dos contatos. Com algumas divergências, como a proposta de exploração dos minérios de Mutum por uma siderúrgica multilateral (com participação de capitais argentinos, paraguaios, mexicanos e venezuelanos), as negociações prosseguiram e os bolivianos passaram a se concentrar nas discussões sobre o complexo industrial na fronteira, evitando discussões sobre as reservas e o preço do gás. A usina siderúrgica idealizada pelo Governo boliviano, de dimensões maiores que a proposta pelo Brasil, constituiria a primeira etapa de um projeto de aproveitamento dos minérios de Mutum, por dez anos, que atingiria a exportação de produtos acabados, para mercados da Bacia do Prata e de fora da região. Para a diplomacia brasileira, a proposta boliviana era irrealista, em virtude do superdimensionamento das atividades a serem desenvolvidas.

A posição boliviana quanto à construção da usina siderúrgica se baseava em estudo de uma consultora norte-americana, que superestimava o mercado dos países vizinhos e aconselhava o aproveitamento hidrelétrico do Rio Grande, próximo a Santa Cruz. O Itamaraty procurou demonstrar que o Brasil compreendia os objetivos do Governo Bánzer e se mostrava solidário com o objetivo da Bolívia de se industrializar e exportar produtos acabados, afinal a proposta de construção de um complexo industrial na fronteira partira do Brasil. Porém, sustentava que os estudos eram pouco realistas quanto à capacidade de os mercados argentino e brasileiro absorverem a produção projetada e quanto a outros aspectos das negociações.

Diante das restrições apresentadas pelo Brasil, a Bolívia propôs duas alternativas: a redução de toda a operação ao complexo siderúrgico do porte desejado pela Bolívia e uma fábrica de fertilizantes de dimensão menor que a proposta anteriormente; ou a redução dos volumes e prazos dos suprimentos de gás desejados pelo Brasil, bem como da dimensão dos projetos na fronteira. A resposta brasileira passava pela verificação da plausibilidade de uma redução no volume de gás requerido como mínimo pelo Brasil e pela construção de uma siderúrgica com a dimensão prevista

na proposta brasileira, mas com uma garantia de duplicação em quatro anos, além da manutenção do compromisso de financiamento e da garantia de compra. A expectativa do Itamaraty quanto à aceitação da proposta se frustrou, mas as negociações prosseguiram, envolvendo a composição do gás, os preços, a construção de fábrica de cimento em território boliviano, o abastecimento de energia elétrica, a cooperação financeira.

A posição final da Bolívia representou um recuo em relação às etapas anteriores de negociação. No que se refere aos volumes de gás, a Bolívia decidiu igualar Argentina e Brasil, pois a Argentina propusera a compra de um volume maior, dificultando as negociações com o Brasil. Ademais, apresentou o preço do gás correspondente ao dobro do que pagava a Argentina (considerado baixo pelos negociadores brasileiros); insistiu no critério cumulativo de reajuste de preço e na base CIF (*cost, insurance and freight*), ou seja, que no preço de exportação estivessem incluídos o custo do gás, o seguro e as despesas de transporte até o destino; insistiu em comprometer investimentos brasileiros em infra-estrutura e outros. Por outro lado, acabou aceitando a construção de uma fábrica de amônia, mas, depois de alegar que não havia mercado na Bolívia para uma fábrica de cimento (500 ton/dia), requereu a cooperação brasileira para o dobro dessa capacidade. Além desses aspectos, vinculou todos os compromissos do Brasil ao mesmo prazo do contrato da compra de gás, de 20 anos, exceção feita aos derivados de petróleo.

Os resultados das negociações foram decepcionantes para o Brasil, "à luz das informações sobre a boa predisposição boliviana e do arsenal de concessões e alicientes que compunham a proposta brasileira":

> Muito terão contribuído para a pouco flexível e realista postura a séria crise política em que se debateu o país durante todo o transcurso das conversações, na qual periclitou a própria situação do Presidente Bánzer, e a falta de um consenso entre as principais autoridades quanto aos objetivos fundamentais na negociação com o Brasil. É compreensível, por outro lado, que qualquer país hesite em comprometer com terceiros a maior parte das reservas conhecidas de um combustível que deseja preservar para o seu próprio desenvolvimento industrial. Isso é ainda menos de estranhar tratando-se de um país com a trágica experiência da Bolívia e de um regime como o do

> Presidente Bánzer, acusado interna e externamente de alienar os interesses nacionais e de ser tutelado pelo Brasil.

Em outras palavras, na avaliação da diplomacia brasileira, fatores de ordem política, ao lado do projeto de desenvolvimento industrial alimentado por setores da elite dirigente do país vizinho e das críticas tecidas ao Governo de Bánzer, alimentavam o posicionamento boliviano. Com efeito, no que diz respeito às críticas relativas à alienação dos interesses nacionais, a historiografia boliviana contemporânea reafirma a situação caótica do país na época, caracterizada pela crise econômica, inflação, endividamento externo, repressão política e corrupção, assim como pelas prevenções diante dos interesses brasileiros (Carvalho, 2005; Gumucio, 1996; Guzman,1998).

Para o Itamaraty, era visível a inexperiência dos técnicos siderúrgicos e petroquímicos bolivianos, "presa fácil de consultoras estrangeiras sempre dispostas a elaborarem custosos estudos de viabilidade para chegarem às conclusões almejadas por aqueles técnicos". E acrescentava que a Bolívia não se comportou à altura das circunstâncias, recuando de posições anteriores e demonstrando indecisão quanto às formas de cooperação entre a YPFB e a Petrobrás.

Sem dúvida alguma, ainda na visão do Itamaraty, a proposta brasileira atendia aos principais interesses bolivianos e chegava a contrariar alguns interesses do Brasil:

> Ao fazer essa oferta, o Brasil estava de certo modo hipotecando o futuro industrial de importante faixa do território mato-grossense, uma vez que a garantia de mercado para a siderurgia boliviana implicaria o arquivamento do projeto da COSIMAT (Companhia Siderúrgica de Mato Grosso) [...]; enquanto a compra de derivados de petróleo boliviano significaria a renúncia, por mais um largo período, à instalação de uma refinaria naquela cidade, outro velho objetivo de seus habitantes; e a instalação de uma fábrica de cimento do lado boliviano forçosamente imporia limites à futura expansão da fábrica brasileira.

De nada adiantou argumentar que a proposta brasileira favorecia enormemente a Bolívia, considerando que o complexo industrial ficaria configurado pela fábrica de cimento já existente no lado brasileiro e por quatro

novas unidades na Bolívia: a siderúrgica, a de fertilizantes, a termelétrica e a de cimento. Mais do que isso, a delegação boliviana se comportou como se o Brasil tivesse a obrigação de construir o complexo industrial:

> A quem analise o risco assumido pela Bolívia de frustrar as negociações com o Brasil não escapará um paradoxo ainda maior: dos dois países, só o Brasil tem alternativas razoáveis à operação contemplada. Podemos, embora talvez a custos mais elevados, substituir o gás boliviano em todas as aplicações a que se destinaria, seja com outras fontes energéticas de produção nacional, seja com gás natural que, em qualquer hipótese, deverá vir a ser importado em futuro próximo, possivelmente da Nigéria.

Na época, a avaliação de Luiz Orlando Gelio, Chefe da Divisão da América Meridional II, era que o Brasil deveria exercitar a paciência, a perseverança e o senso de oportunidade, sugerindo três ações: o exame de um novo esquema de importação de gás, limitado às quantidades propostas pela Bolívia; rever o pacote de concessões à Bolívia; acelerar os entendimentos entre a Petrobrás e a YPFB para a exploração de hidrocarbonetos na Bolívia; e deixar a retomada das negociações para outro momento.

Em despacho ao memorando em questão, Expedito de Freitas Resende, Chefe do Departamento das Américas, foi taxativo: estava encerrado o problema histórico das negociações de gás com a Bolívia:

> Mostra o conselheiro Gelio que os entendimentos estiveram ao sabor da evolução da crise política e da *surenchère* dos grupos nacionalistas, que nos crêem à mercê da Bolívia, no que tange a combustíveis, mormente o gás. Também existe a persistência dos sentimentos bolivianos, sempre negativos, em tudo o que concerne à aproximação com a área de Santa Cruz de la Sierra, objeto de sua suspicácia.

Em sua visão, a Bolívia teria cometido um erro de dimensões históricas e levado o Ministro Pratini de Morais, farto das relutâncias e tergiversações dos bolivianos, a não querer prosseguir nas negociações no tema do carvão. Àquela altura, parecia impossível retomar as negociações, dado o comportamento dos bolivianos.

A posição dos negociadores bolivianos, sendo emocional e fruto do momento revolucionário, era de todo imprevisível por surgir de uma tentativa de revolução que coincidiu com a chegada da missão. A crise política e as paixões acenderam os problemas e exacerbaram o complexo de frustrações que marca a alma boliviana e que de súbito vem à tona, determinando o primado da emoção sobre o senso das proporções.

Ao contrário da avaliação momentânea da diplomacia brasileira, as negociações prosseguiriam nos anos seguintes, ainda que sem alcançar resultados mais efetivos, suscetíveis que estavam às forças anteriormente identificadas, acrescidas de preocupações de ordem geopolítica. Argentina, Brasil e Chile mantinham nítidos interesses na Bolívia e não raramente consideravam excludentes as alternativas que apresentavam a La Paz. Exemplo de tal comportamento se encontra em avaliação da chancelaria argentina, alguns anos depois das negociações de 1973.

A Embaixada da Argentina em Brasília, em telegrama enviado ao Palácio San Martín, por ocasião da viagem de Hugo Bánzer ao Brasil, entendia que as propostas formuladas pelo Brasil à Bolívia teriam se enfraquecido em virtude dos limites financeiros do país:

> *En definitiva, ambiciosos esquemas 1974 han caducado, en parte por sua propia sobredimensión y en parte por que Brasil carece de recursos financieros para distraer fuera areas estrictamente prioritarias, incluso estas sufren ya presión directa: Simonsen manifestó ayer que proyecto siderurgico tubarao no seria iniciado en fecha comprometida con socios japoneses e italianos por carencia recursos financieros locales*.[2]

Na visão argentina, expressa por Oscar Camilión, o ponto chave dos acordos era o aproveitamento do gás, com a venda de 240.000 pés cúbicos diários ao Brasil, ação condicionada pelo financiamento brasileiro de um pólo de desenvolvimento no Oriente boliviano. As discussões teriam girado em torno do preço do combustível e das pretensões bolivianas de assegurar as vendas no Brasil dos excedentes de cimento, produtos siderúrgicos e fertilizantes produzidos no pólo de desenvolvimento a ser construído. Porém, a principal dificuldade sempre foi o custo da construção do gasoduto de 470 km na Bolívia e 1.700 km no Brasil, tendo São Paulo como destino final. O custo da obra sempre foi excessivo e

naquele momento era proibitivo para as possibilidades brasileiras, como também eram excessivos os investimentos previstos no desenvolvimento do Oriente boliviano.

Nos anos de 1974 e 1975, ademais, houve um avanço significativo na produção brasileira de fertilizantes e tinham sido encontradas reservas de gás natural de alguma importância. Assim, os acordos entre Brasil e Bolívia teriam deixado de figurar entre as prioridades brasileiras e se tornado anacrônicos.

A única alternativa que se apresentava era limitar o gasoduto até Corumbá e instalar ali uma planta para a produção de ferro-esponja de 6 milhões de toneladas, utilizando o gás como combustível. A obra poderia ter um interesse parcial para o Brasil, mas era incompatível com o plano de desenvolvimento do governo boliviano. Bánzer declarou que tudo dependia de uma decisão brasileira para a construção do gasoduto no território boliviano, enquanto o Itamaraty esclarecia que havia um erro nas declarações do presidente, pois tal investimento era responsabilidade da Bolívia[3]. Brasil e Bolívia prosseguiam tanto no diálogo quanto nos conflitos presentes nas negociações de 1973, sem obter grandes resultados. Porém, tornava-se mais evidente a dimensão geopolítica da questão do aproveitamento dos recursos naturais da Bolívia.

3. A dimensão geopolítica: a visão da Bolívia

As propostas brasileiras de construção de um gasoduto ligando Santa Cruz de la Sierra a São Paulo e de investimentos na Bolívia encontraram reações de diferentes ordens no país vizinho, atinentes às preocupações geopolíticas regionais. Um fator adicional a obnubilar o horizonte do entendimento bilateral dizia respeito à trajetória política boliviana, caracterizada pela instabilidade e pelo autoritarismo, o que na década seguinte viria mais uma vez a se confirmar. Além dos problemas políticos internos, os governos bolivianos se depararam com as **forças profundas** das relações internacionais sul-americanas, o que apontava para a permanência de visões negativas em relação aos vizinhos, com base em determinada interpretação da história da região, e para problemas de ordem geopolítica.

O tema da construção do gasoduto vinculava-se ao das alternativas que se apresentavam para a logística do comércio exterior boliviano. A questão central colocada pelo pensamento geopolítico boliviano era se o país deveria ou não optar por uma saída para o Atlântico, reconhecendo a alternativa do Pacífico como mais complexa do ponto de vista político e do direito internacional. Muitos observadores propunham a alternativa atlântica para o país, considerando quatro ordens de fatores:

i) a necessidade de a Bolívia cultivar a amizade da Argentina e do Brasil como contraponto para as relações com o Chile: uma possibilidade era que esses dois países pressionassem o Chile para fazer concessões, incluindo facilidades na área de transporte e, quiçá, uma faixa territorial até o Pacífico;
ii) país rico em hidrocarburetos e "minerais duros", e com grande potencial agrícola, a Bolívia era um país atraente para investidores argentinos e brasileiros;
iii) o fato de a Bolívia controlar as cabeceiras de muitos rios que fluíam para o Amazonas e o Prata configurava mais um trunfo nas negociações; para alguns analistas, o destino da Bolívia era se unir a essas grandes potências regionais para desenvolver as bacias do Amazonas e do Prata, inclusive para se beneficiar da interligação entre elas;
iv) já havia, em meados da década de 70, um considerável intercâmbio populacional da Bolívia com a Argentina e o Brasil; bolivianos se deslocavam para o Brasil e para o noroeste argentino em busca de trabalho, enquanto brasileiros se estabeleciam no Oriente da Bolívia (Child e Kelly, 1990: 164).

O mais importante a ser considerado pelos governos bolivianos era que, com o desenvolvimento do Oriente, o trânsito e o comércio na região se intensificariam e a importância estratégica da Bolívia se tornaria mais evidente. Com efeito, a Argentina e o Brasil eram os principais mercados para o gás natural e petróleo bolivianos e poderiam absorver quase toda a produção de ferro e manganês das minas de Mutum, próximas ao rio Paraguai e situadas ao sul de Puerto Suárez. Os rios e as estradas de ferro

da Argentina e do Brasil se configuravam em vias de transporte mais diretas e mais baratas para exportar os minérios bolivianos até a Europa do que as rotas que passavam pelo Peru e pelo Chile até o Pacífico.

Uma questão, no entanto, estava presente no diálogo da Bolívia com o Brasil e demandava sempre uma ação cautelosa diante das propostas do Rio de Janeiro ou de Brasília: o expansionismo brasileiro. Na visão da Bolívia, o expansionismo brasileiro datava dos primeiros anos da colonização portuguesa, mas, na década de 70, era tocado com maior discrição. Geopolíticos e estrategistas brasileiros desenvolviam dois tipos de considerações: que a presença brasileira no país vizinho era decorrência natural da "marcha para Oeste"; e que a Bolívia era um amplo mercado potencial para os produtores brasileiros e uma fonte de matérias-primas para as indústrias nacionais, além de ser potencialmente atrativa para investimentos brasileiros. Segundo Child e Kelly, "*en otras palabras, Bolivia es potencialmente una colonia brasileña, y pocos en Bolivia pueden apoyar esa idea*" (*idem*: 165).

Imbuídos de tais sentimentos é que os bolivianos teriam recusado todas as propostas brasileiras de investimento e buscado preços melhores para o gás natural. O tratamento dado à questão da ligação ferroviária entre Aiquile, leste de Cochabamba, e Santa Cruz passava pela mesma interpretação. La Paz procurava não favorecer a tão sonhada ferrovia transcontinental Arica-Santos, mesmo que trouxesse benefícios para o país. Reforçavam as suspeitas sobre as motivações brasileiras as idéias alimentadas pela penetração brasileira na aquisição do Acre, no início do século XX.

Apreensões semelhantes a Bolívia apresentava em relação à Argentina. O chanceler Saavedra Lamas anunciara, em 1932, no Senado de seu país, que o governo pretendia reconstruir a unidade econômica do Vice-Reinado do Prata. Não foi possível aos bolivianos interpretar a declaração de Saavedra Lamas como inocente. Onze anos depois, a Argentina colaborou com general Villaroel para a deposição do regime do general Peñaranda e, em 1980, teria tido uma participação ativa no "golpe da cocaína", que levou o general García Meza ao comando do país.

Não obstante, deve-se considerar que, na década de 70, as relações da Bolívia com seus vizinhos atlânticos eram boas e o país contava

com numerosos tratados que sinalizavam para a permanência do bom entendimento. O Tratado da Bacia do Prata (1969), o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) e a criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) eram exemplos eloqüentes da participação ativa e cooperativa da Bolívia no plano regional. Por outro lado, não se deveria dar demasiada importância a tais acordos, considerando a fragilidade de alguns de seus dispositivos e a tradicional importância dos laços da Bolívia com os países do Pacífico.

Os laços bolivianos com o Pacífico, vistos como mais sólidos, se deviam à concentração de sua população, governo e atividade econômica na região andina. Outro elemento de suma importância é a questão da perda do acesso ao litoral, em decorrência do Tratado de Paz, Amizade e Comércio, assinado em 20 de outubro de 1904 com o Chile, pelo qual a Bolívia cedeu definitivamente sua província do Litoral, que se transformou na província chilena de Antofagasta. Não por acaso, o historiador boliviano Ruber Carvalho denomina o período que se inicia com a assinatura do Tratado de Petrópolis (1903), que cedeu o Acre ao Brasil, e do Tratado de 1904 como "*La edad de la vergüenza*", mesmo reconhecendo a responsabilidade maior dos dirigentes bolivianos, considerados "*traidores*" (Carvalho, 2005: 139-156). É nesse contexto de profunda influência de fatores históricos no pensamento boliviano que se insere a análise da "carta chilena" na década de 70.

4. A "carta Chilena" e as alternativas da Bolívia

A "questão da mediterraneidade da Bolívia" teve suas origens na Guerra do Pacífico (1879-1883), envolvendo o Chile, o Peru e a Bolívia. Com a derrota do Peru e da Bolívia, o Chile anexou a seu território as regiões de Tacna e Arica, bem como o território boliviano de Antofagasta. Essa situação foi confirmada pelo tratado assinado entre a Bolívia e o Chile, em 1904, e pelo Tratado de Lima, de 1929, que estabeleceu a devolução da região de Tacna ao Peru, mas manteve a soberania chilena sobre Arica, ressalvados os direitos peruanos nela reconhecidos.

Desde a Guerra do Pacífico, portanto, Bolívia e Chile passaram por diversos atritos em torno da questão, sendo que o Tratado de 1904 cedia o território do Litoral definitivamente para o Chile, resguardando o direito

boliviano de trânsito comercial pelo território chileno para acesso ao mar. As relações bilaterais conheceram sua situação mais difícil até então no início da década de 60, resultando na ruptura das relações diplomáticas da Bolívia com o Chile. Com o estabelecimento dos governos ditatoriais de Hugo Bánzer na Bolívia (1971-1978) e do general Augusto Pinochet no Chile (1973-1990), passou a existir em La Paz certo otimismo quanto ao restabelecimento de um diálogo produtivo com o Chile. O diálogo entre os dois mandatários teve lugar na posse do general Ernesto Geisel, em março de 1974, e evoluiu até o Encontro de Charana, na Bolívia, em 8 de fevereiro de 1975, no qual subscreveram uma Declaração Conjunta em que expressavam a decisão de buscar soluções para superar as dificuldades presentes no diálogo bilateral.

A decorrência de tais entendimentos foi o reatamento das relações diplomáticas entre os dois países, sendo que a Bolívia aceitou não condicionar a reaproximação a uma solução específica para o tema da mediterraneidade, mas apenas às causas da ruptura diplomática de 1962. Gumucio sustenta que a proposta boliviana de reaproximação incluía a negociação de uma saída para o Pacífico, por meio de uma "costa-corredor" ao norte de Arica e um enclave mais ao sul, enquanto a contraproposta chilena negava a possibilidade de tal enclave e limitava a passagem a mais ou menos oito quilômetros de costa (Gumucio, 1996: 312).

Ao longo das negociações posteriores, três alternativas se apresentaram: i) saída para o Pacífico através de antigos territórios peruanos na Região de Arica; ii) saída para o Pacífico através de antigos territórios bolivianos na região de Antofagasta; e iii) criação de um enclave portuário boliviano possivelmente nas proximidades de Iquique, Antofagasta ou Piságua, sem conexão contígua com a Bolívia. O governo chileno concentrou-se na primeira opção. A proposta surgida dessas negociações e consolidada em dezembro de 1975 incluía o recebimento, por parte da Bolívia, de uma faixa territorial situada ao norte do rio Lauca, que se estenderia até a linha divisória com o Peru. A Bolívia adquiriria todos os direitos soberanos e a propriedade das vias de transporte ali existentes, e entregaria ao Chile uma área territorial compensatória, próxima à Lagoa Colorada, o que proporcionaria à indústria cuprífera chilena água abundante. Se a primeira proposta era bem vista pela Bolívia, a segunda fez arrefecer seus ânimos.

O governo Bánzer aproveitou a ocasião para reafirmar a intangibilidade das águas do altiplano, principalmente do Lago Titicaca, o que tornava as negociações mais difíceis.

Ademais, havia a dificuldade de negociar a saída para o mar em área limítrofe entre Peru e Chile, em terras cuja transferência a terceiros países incluía o direito de intervenção do governo de Lima. De acordo com cláusula secreta do Tratado de 1929, entre Peru e Chile, Santiago consultou a chancelaria peruana e obteve uma resposta negativa, embora os peruanos estivessem dispostos a negociar a questão da soberania e da administração compartida pelos três países no porto de Arica. Foi a vez de o Chile negar a proposta. Os desgastes provocados no governo Bánzer pelas negociações com os vizinhos, tanto no plano político quanto em termos de opinião pública, levaram o Presidente a romper novamente as relações diplomáticas com o Chile, em fevereiro de 1978 (*idem*: 312-313). As implicações geopolíticas dessas negociações ultrapassavam o âmbito bilateral ou mesmo trilateral.

Para o Brasil, a questão envolvia os princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, embora historicamente tenha colaborado com a Bolívia na busca de soluções pacíficas para sua mediterraneidade. Desde 1937 tinham se iniciado as negociações para a construção da ferrovia entre Santa Cruz e Corumbá, abrindo à Bolívia o acesso ao Atlântico, através do porto de Santos. A ferrovia foi concluída somente em 1953, mas a Bolívia procurava alternativas econômicas mais viáveis e politicamente mais importantes, sem negar a importância do acesso ao porto de Santos. Em 1976, o Brasil voltou a negociar uma saída para o Atlântico, nessa oportunidade através da região amazônica, propondo a construção de uma rodovia que substituiria a antiga ferrovia Madeira-Mamoré, vinculando Porto Velho, Abuña, Vila Murtinho e Guajará-Mirim. Além dessa iniciativa, o Brasil votara, em 1974, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), em favor da criação de um Fundo Especial para países em Desenvolvimento Sem Litoral, que se destinaria a proporcionar recursos para contrabalançar as desvantagens de países como a Bolívia.

Não é difícil deduzir do posicionamento brasileiro uma força de atração para o Atlântico, em detrimento das alternativas relacionadas ao Pacífico. Porém, deve-se observar que a Bolívia estava vinculada com o

Peru e outros países andinos pela Estrada Marginal Bolivariana da Selva, mais conhecida como El Marginal, e que suas preferências no mais das vezes se voltavam para a alternativa do Pacífico, mesmo reconhecendo que o Grupo Andino não tinha tido maior êxito que as iniciativas de integração regional anteriores (Child e Kelly, 1990: 169).

Entre as alternativas do Atlântico e do Pacífico, o pensamento estratégico boliviano também alimentou uma posição intermediária. Esse posicionamento critica a visão comum na América do Sul de uma Bolívia relativamente débil, cercada de países poderosos, e afirma a idéia de que a Bolívia pode ser "*una tierra de contactos*", um ponto de equilíbrio entre os países que a rodeiam. Nesse sentido, a Bolívia deveria ter um papel ativo, aberto em todas as direções e ao diálogo com todos os estados e situações. Segundo Child e Kelly, uma aspiração notável, mas ilusória. A Bolívia tinha – e tem – demasiados problemas internos, como a pobreza, o narcotráfico e a instabilidade política, para se projetar como "ponto de equilíbrio" da América do Sul:

> *Simplemente no hay evidencia de ningún papel constructivo que Bolivia haya desempeñado en moderar alguna de las permanentes y a veces amargas rivalidades del continente. Considerando sólo a los vecinos inmediatos, Bolivia casi siempre ha sido circunstante en los antagonismos entre Perú y Chile, Chile y la Argentina, la Argentina y Brasil. Los autores bolivianos suelen referirse a su país como un cruce de caminos, un lugar de encuentro y, ciertamente, lo es en algunos aspectos. Pero en estos conflictos entre vecinos a Bolivia la pasan por alto; Bolivia es simplemente irrelevante* (*idem*: 172).

A visão de Child e Kelly deve necessariamente ser matizada e, provavelmente, se inscreve na perspectiva de Washington e de seu interesse em balcanizar a América Latina, como tantas vezes observou Bandeira (2007). Ao contrário, as propostas brasileiras de 1973-1974 quanto à construção de um pólo industrial nos dois lados da fronteira, a abertura chilena às negociações com a Bolívia em torno do acesso ao Pacífico, assim como outras iniciativas mencionadas anteriormente, permitem argumentar em favor da importância da Bolívia para as relações internacionais da América do Sul, embora o país não tenha conseguido construir um papel de maior destaque, como "ponto de equilíbrio" na região.

Conclusão

O interesse brasileiro na exploração do gás boliviano, nos anos de 1973 e 1974, se enquadrou em um contexto mais amplo, o da expansão econômica do Brasil na América do Sul, política delineada durante o governo Médici, que teve prosseguimento sob Geisel. Os militares nacionalistas assumiram diversos dos pressupostos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, atual Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), como a deterioração dos termos de troca e a integração como fator de desenvolvimento, e entendiam que a caminhada do Brasil rumo à construção da potência passava pelo processo de integração sul-americana, o que ampliaria o mercado para os produtos e os capitais brasileiros, além de fortalecer a posição política do país na região. O melhor exemplo dessa política foi a assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973, mas a Bolívia não ficou à margem do interesse brasileiro.

A proposta brasileira para a exploração do gás boliviano objetivava o abastecimento de indústrias brasileiras e teria como contrapartida a construção de um complexo industrial na zona fronteiriça, uma usina siderúrgica no lado boliviano e investimentos de risco por parte da Petrobrás. A cooperação técnica acompanhava as propostas de investimento. Como observou Lampreia, o Tratado de Cochabamba não tinha precedentes quanto às vantagens oferecidas ao país vizinho. O Itamaraty contava com a simpatia que o General Hugo Bánzer demonstrava em relação ao Brasil e as condições para a concretização dos acordos pareciam ótimas. Entretanto, o Governo boliviano surpreendeu os negociadores brasileiros, fazendo exigências consideradas descabidas, em um primeiro momento, e paralisando as negociações, posteriormente.

Foi difícil para os negociadores brasileiros, como Lampreia, e para o Ministro da Indústria e Comércio, Pratini de Moraes, compreender as razões que levaram a Bolívia a recusar a proposta. Pelo que foi exposto no texto, pode-se afirmar, sem grandes possibilidades de erro, que a decisão boliviana respondeu a três ordens de fatores: a crise política interna, que favorecia a visão histórica de país explorado; a indefinição boliviana frente ao jogo geopolítico regional, com destaque para a proposta chilena de acesso ao Pacífico e para as pressões da Argentina; e a atuação da diplomacia

brasileira, que, convicta das vantagens do desenvolvimento econômico "a qualquer custo", não conseguiu convencer os vizinhos quanto às vantagens da proposta em questão.

A crise política boliviana forçava o ditador boliviano a incluir em seu cálculo estratégico as críticas da oposição, sob o risco de enfrentar uma grande reação popular e deixar o cargo mais cedo que o pretendido. Nesse sentido, Bánzer procurou realizar uma aproximação com os setores populares e nacionalistas, o que exigia a defesa dos recursos naturais do país. A nacionalização dos bens das empresas Gulf e Phillips e o fortalecimento da YPFB foram duas das iniciativas mais emblemáticas desse movimento. Aparentemente, as medidas nacionalistas não afetariam as negociações com a Petrobrás em torno da exploração do gás. Porém, os setores nacionalistas bolivianos vinculavam a presença das empresas estrangeiras no país à melhoria das condições de vida da maioria de sua população. Assim, sem uma clara demonstração das vantagens concretas a serem obtidas pela população boliviana, era difícil a aceitação de acordos com a potência regional, o Brasil. Reforçava o argumento o projeto dos militares brasileiros do "Brasil Potência" que, indubitavelmente, preocupava as forças armadas dos países vizinhos.

A inserção regional da Bolívia constituía-se em um segundo fator a dificultar a consecução dos acordos com o Brasil. Setores dirigentes do país alimentavam a idéia de que a Bolívia deveria se voltar para o Pacífico e não para o Atlântico, concentrando as atenções nas negociações com o Chile para a obtenção de uma saída marítima no Oeste. A aproximação com o Chile e a realização do Encontro de Charana, entre Bánzer e Pinochet, apontavam para a possibilidade de superação das divergências territoriais, por meio da negociação de uma saída para o Pacífico através de uma faixa territorial na região de Arica, antigo território peruano. Como foi relatado, as negociações esbarraram no interesse chileno em ter uma compensação territorial próxima à Lagoa Colorada e na exigência peruana, pautada no Tratado de 1929, de constituição de uma administração tripartite na área negociada. Assim, o jogo geopolítico regional, traduzido na indefinição da Bolívia quanto às prioridades de sua política exterior para a região, se somava aos problemas políticos internos e dificultava a aproximação com o Brasil. Outro contraponto às pretensões brasileiras foram as pressões da

Argentina, que, igualmente interessada no gás boliviano, jogava com as dificuldades econômicas do Brasil e com a imagem de potência regional.

A proposta brasileira, que era ousada e significativa em termos financeiros, foi considerada irrecusável pelos negociadores brasileiros. Para Lampreia, a recusa deveu-se ao fato de a Bolívia ser um "parceiro turbulento", marcado pela divisão entre a região do altiplano e o Oriente, e à cultura aimará, que considera o subsolo como propriedade inalienável do povo boliviano. Gelio identificou a inexperiência dos negociadores bolivianos e a presença de interesses norte-americanos, por meio de consultorias prestadas ao Governo boliviano. Pode-se acrescentar que a diplomacia brasileira não levou em consideração, na medida necessária, as dificuldades políticas do governo Bánzer e a força dos setores populares bolivianos. Em outras palavras, teria faltado o exercício da paciência, da perseverança e do senso de oportunidade, dada a importância da Bolívia na realização dos interesses brasileiros na América do Sul.

Enfim, a proposta brasileira e seu resultado confirmam a necessidade de maior conhecimento sobre o país vizinho e a consideração dos temas de política interna e dos interesses da sociedade boliviana. Como argumenta Lampreia, o Brasil só dispõe de menos de 5% das reservas sul-americanas de gás natural e não há na região alternativa de fornecimento comparável à da Bolívia em termos de preço e transporte (2007: 81). Assim, os acontecimentos de 1973 e 1974 lançam novas luzes sobre a atual situação das relações Brasil-Bolívia.

Recebido para publicação em julho de 2007
Versão definitiva em novembro de 2007

Notas

1 Arquivo Histórico do Itamaraty-Brasília (AHI-Brasília), Luiz Orlando Gelio, Chefe da Divisão da América Meridional II, para Expedito de Freitas Resende, Chefe do Departamento das Américas, Secreto, 6/6/1973. "castanhos", 811.(B46)B(30). Salvo indicação em contrário, as informações utilizadas na presente seção provêm desse memorando.

2 Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (Buenos Aires)/ Arquivo Histórico, lata "Vários Países", 1960, Cuenca del Plata, 1976.

3 *Idem*.

Referências bibliográficas

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A Geopolítica do Cerco: Militares dos EUA na América do Sul (entrevista) (www.defesanet.com.br; última visita: 4/7/2007).

CARVALHO, Ruber (2005), *Manual de Historia de Bolivia: una Visión desde la Llanura*. Santa Cruz de la Sierra, Ediciones Mavarú.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo (2002), *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

CHILD, Jack e KELLY, Philip (1990), *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Buenos Aires, Editorial Pleamar.

GUMUCIO, Mariano Baptista (1996), *Historia Contemporánea de Bolivia*. México, Fondo de Cultura Económica.

LAMPREIA, Luiz Felipe (2007), "Bolívia, um Parceiro Turbulento", *Carta Mensal*, vol. 52, nº 624, Confederação Nacional do Comércio, pp. 66-83.

VIZENTINI, Paulo Fagundes (1998), *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, Desenvolvimento e Construção de uma Potência Média (1964-1985)*. Porto Alegre, Editora da Universidade/ UFRGS.

Resumo

Os problemas verificados no relacionamento do Brasil com a Bolívia nos últimos dois anos, notadamente na área energética, não constituem novidade nas relações bilaterais. São conhecidos os problemas resultantes dos Acordos de Roboré, firmados na década de 50. Menos conhecido é o diálogo estabelecido entre Brasília e La Paz, nos anos de 1973 e 1974, no qual se destacava a possibilidade de um grande entendimento em torno do aproveitamento do gás boliviano, que teria como contrapartida um grande projeto de industrialização na fronteira comum. O fracasso das tratativas então realizadas, provocado pelo recuo da Bolívia, relacionou-se essencialmente ao processo político boliviano e aos temores vinculados a forças geopolíticas. Nesse sentido, o presente artigo procura resgatar possíveis lições daqueles acontecimentos.

Palavras-chave: Brasil, Bolívia, relações bilaterais, exploração de gás.

Abstract

Brazil-Bolivia relations (1973-1974): gas exploration and regional geopolitics
Complications in the between Brazil and Bolivia on the subject of energy are not a novelty in their bilateral relations. The controversy resulting from the Roboré Agreements in the 1950s is well-known. There is less familiarity with the 1973 and 1974 discussion on plans for Bolivian gas exploration and industrialization of the shared border. The failure of these negotiations, mostly due to Bolivian withdrawal is influenced by the Bolivian domestic political situation and fear of geopolitical forces. This article draws possible lessons learned from those negotiations.

Key-words: Brazil, Bolivia, bilateral relations, gas exploration.

POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR, IDEOLOGIA PARTIDÁRIA E INTERESSES LOCAIS: UM ESTUDO SOBRE O CASO CHILENO*

Pedro Feliú Ribeiro
Manoel Galdino Pereira Neto
Amâncio Jorge de Oliveira

Introdução

A agenda de pesquisa sobre o papel do legislativo e dos partidos políticos no processo de formulação de política comercial encontra-se em estágio bastante avançado nos principais centros acadêmicos dos Estados Unidos e da Europa. Em essência, a preocupação central dessa literatura reside em analisar os fatores determinantes na formação de preferência do legislador, colocando em confronto os fatores de cunho ideológico-partidário e interesses especiais econômicos. Em contrapartida, apesar de importantes estudos latino-americanos concluírem a relevância da variável ideologia partidária na explicação dos votos dos parlamentares nas políticas públicas em geral, uma agenda de pesquisa centrada em temas específicos de política externa encontra-se em estágio bastante incipiente. Pouco sabemos sobre o papel do Congresso e dos partidos políticos em temas de política externa na América Latina em geral.

Este artigo tem por objetivo discutir até que ponto a variável ideologia partidária importa para explicar os votos dos congressistas em questões de política comercial. Para tanto, realizamos um estudo de caso acerca das votações nominais sobre a ratificação dos tratados bilaterais de livre

* Agradecemos os comentários de Wagner Pralon Mancuso, Janina Onuki, Roberto Menezes, Cláudia Mancini, Guilherme Gamba e Karoline Antunes à versão preliminar deste trabalho. Evidentemente os resultados finais são de responsabilidade exclusiva dos autores.

comércio[1] na Câmara dos Deputados do Chile (1990-2006). Assim, por meio do registro dos votos dos deputados em 12 votações, realizamos testes estatísticos visando a checar a hipótese de que a ideologia é um melhor preditor dos votos dos deputados chilenos do que interesses locais. Como tais interesses são de difícil mensuração, utilizamos como *proxy* a taxa de desemprego na Região de origem eleitoral do deputado.

O desenho amostral temático – apenas a questão do livre comércio em geral e não votações sobre reduções tarifárias para produtos específicos – visa justamente a observar as votações onde seria de se esperar *ex ante* maior probabilidade de a ideologia partidária ter um papel relevante. De fato, em votações sobre reduções tarifárias setoriais ou sobre produtos é de se esperar que interesses locais sejam mais importantes, enquanto em votações de livre comércio esperar-se-ia maior impacto da ideologia, por ter impacto abrangente e porque, historicamente, é o que tem ocorrido. Nesse sentido, acreditamos que o viés de seleção, na verdade, torna ainda mais forte o teste da hipótese de que a ideologia importa.

Os resultados estatísticos sugerem que tanto a ideologia dos partidos políticos quanto o desemprego são significativos. Desse modo, ver-se-á que os interesses locais, medidos pela taxa de desemprego da Região, não tornam irrelevantes a ideologia partidária nos votos dos deputados chilenos em temas de livre comércio.

1. Mudança de regime, liberalização, interesses locais e o congresso nacional

O final dos anos 80 e o início dos anos 90 do século XX certamente marcaram profundamente o continente Sul-americano. Os processos de redemocratização e liberalização econômica redesenharam o perfil político e econômico de boa parte dos países do subcontinente[2], introduzindo modificações significativas nas relações entre Estado e sociedade.

No caso da alteração de regime político, uma dessas modificações foi o modo de interação entre as representações de interesses organizados da sociedade e o governo. Durante o período autoritário no Brasil, por exemplo, os interesses privados obtiveram acesso às instâncias decisórias por intermédios de um mecanismo chamado de “anéis burocráticos”. Esse

mecanismo consistiu na participação momentânea de alguns integrantes do setor privado em questões pontuais "a convite" do Poder Executivo, caracterizando-se por uma representação de indivíduos e não de classes (Cardoso, 1975). Os interesses trabalhistas, por exemplo, representados pelos sindicatos, não lograram acesso às arenas decisórias durante o período da ditadura militar[3], revelando o caráter extremamente restritivo e personalista do sistema autoritário no que diz respeito à interação entre os interesses organizados e o Estado.

Com o advento da redemocratização no continente, surgiram instituiçõesde intermediação de interesses legitimadas, abrindo novos canais institucionais de representação dos interesses organizados. As instâncias decisórias antes ocupadas apenas por militares e tecnocratas agora passam a ser preenchidas pelo método da competição política.[4] No modelo competitivo (democracia competitiva), os cidadãos mais ativos e aptos a se organizarem possuem uma capacidade maior de proteger seus interesses e influenciar o resultado das políticas públicas se comparados aos cidadãos menos participativos ou organizados (De Vita, 2004). Ademais, como atesta Olson (1982), o problema gerado pelos *free riders* faz com que uma ação coletiva, cujo objetivo primordial é influenciar o processo político, seja mais exeqüível por grupos privilegiados.[5] Isto porque a organização em um grupo privilegiado é um dos fatores que viabilizam a imposição de incentivos seletivos negativos com baixos custos, minimizando ou superando o problema dos carona[6] (Olson, 1982).

A partir das duas argumentações anteriormente apresentadas, pode-se concluir que aqueles cidadãos organizados e, portanto, com maior aptidão de influenciar o processo político, tendem a se organizar em grupos pequenos. Downs (1999) oferece uma explicação a este fenômeno calcada no custo da informação. Dado que o benefício esperado do voto dos eleitores é muito pequeno[7], estes não possuem incentivos suficientes para arcar com os custos de buscar informações sobre como os programas eleitorais dos candidatos poderão afetar seus próprios interesses. Por outro lado, os candidatos e governantes não possuem meios seguros para conhecer a preferência da maioria dos eleitores sobre uma determinada política. Isto os conduz a valorizar a ação dos pequenos grupos organizados

e suas preferências acerca de uma determinada decisão política, uma vez que os últimos se dispõem a arcar com os custos da informação política e podem, por conseguinte, convencer os eleitores desinformados de que suas propostas (do pequeno grupo) são aquelas que melhor exprimem as preferências destes mesmos eleitores (Downs, 1999).

Nesse sentido, a idéia fundamental é que, uma vez que a redemocratização torna os governos mais responsivos aos interesses da sociedade civil, então é de se esperar que as variáveis que afetem o interesse da sociedade civil tenham papel explicativo no comportamento dos políticos. Alguns estudos têm corroborado essa asserção da relação entre interesses societais e política comercial. Henisz e Mansfield (2006), por exemplo, argumentam que condições macroeconômicas, como taxa de desemprego, afetam o grau de liberalismo da política comercial dos países.

De todo modo, ainda que seja verdade que aspectos econômicos, como o desemprego, determinem em grande medida a política comercial dos países, poderíamos nos perguntar se afeta igualmente Executivo e Legislativo, se parlamentarismo e presidencialismo produzem diferentes resultados e assim por diante. Parte significativa da literatura não acredita que o Legislativo tenha papel relevante na formulação da política comercial na América Latina (Oliveira e Onuki, 2007; Oliveira, 2003; Lima e Santos, 2001).

Porém, o intenso processo de liberalização comercial ocorrido na América do Sul poderia nos levar a questionar a validade dessa teoria. Isso porque em virtude da abertura comercial ocorrida no subcontinente é de se esperar a internacionalização da agenda doméstica e a incidência desigual dos custos e benefícios na sociedade (conseqüências distributivas). Nas palavras de Maria Regina Soares Lima:

> A globalização, no sentido amplo da internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica, com a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Executivo. A integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos da maior participação no comércio internacional, uma vez em que em uma economia

aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais (2000: 287).

Percebe-se, na citação, dois elementos de destaque: a relação diretamente proporcional entre o aumento da participação do Poder Legislativo em temas de política externa e a intensificação do processo de liberalização econômica e o caráter distributivo da política de comércio exterior (*foreign trade policy*). Assim como a redemocratização, a liberalização econômica também produz incentivos para a atuação organizada de grupos de interesse com o intuito de influenciar a decisão de governantes e políticos.

No que diz respeito à atuação organizada de grupos de interesse frente a um cenário de abertura comercial, Wilson (1980) apresenta um interessante modelo teórico. Sua teoria fundamenta-se na seguinte idéia: a distribuição dos custos e benefícios[8] gerados por uma política pública determina o caráter da mobilização política na sociedade em torno da mesma. Ressalta, no entanto, que essa distribuição não determina a capacidade de influência dos atores em uma política. A mobilização dos grupos diz respeito apenas às demandas emanadas da sociedade, enquanto a capacidade de influência (sucesso dos grupos de pressão) dependeria de outros fatores relacionados com a oferta, tais como as características institucionais do poder público e da economia como um todo. A tabela abaixo apresenta a classificação das políticas e a mobilização esperada por parte dos grupos de interesse.

Tabela 1
Tipos de Políticas Públicas

Tipo de política	**Custos**	**Benefícios**	**Mobilização esperada**
Majotitária	Difusos	Difusos	Não há conflito acirrado entre grupos de interesse rivais. Há pouco incentivo para a atuação dos grupos de interesse, uma vez que nenhum segmento social espera de um lado capturar parte desproporcional dos benefícios e de outro arcar com parte desproporcional dos custos.

Tipo de política	Custos	Benefícios	Mobilização esperada
Grupos de interesse	Concentrados	Concentrados	Nesta situação, uma política beneficia um segmento social pequeno em detrimento de outro igualmente pequeno. Há fortes incentivos para a mobilização de ambos os grupos, gerando um conflito acirrado entre grupos rivais.
Clientela	Difusos	Concentrados	Há forte incentivo para que um grupo pequeno mobilize-se no sentido de influenciar a política. Como os custos são distribuídos entre muitas pessoas, as mesmas não possuem incentivos para superar os problemas de ação coletiva, aumentando a expectativa de sucesso do grupo interessado.
Empresários poíticos	Concentrados	Difusos	Os adversários da política possuem fortes incentivos para mobilizarem-se. Do outro lado, faz-se necessário um talentoso empresário político para mobilizar o público em geral em prol da aprovação da política.

Fonte: Tabela elaborada pelos autores a partir de Wilson (1980).

Dentre os tipos de políticas públicas expostas na Tabela 1, a política de clientela e de grupos de interesse são as que parecem se encaixar no caso das políticas de comércio exterior. Entretanto, no que diz respeito às pressões protecionistas mais especificamente, parece-nos que a classificação política de clientela é mais apropriada.[9] Para exemplificar a política de clientela, Wilson (1980) utiliza os subsídios agrícolas concedidos pelo governo norte-americano aos fazendeiros do país. Os fazendeiros se beneficiam

do subsídio do governo (benefícios concentrados) e consumidores em geral pagam uma pequena parcela destes subsídios na forma de produtos agrícolas um pouco mais caros (custos difusos). Na perspectiva de fazer a distinção entre interesses difusos e concentrados, Schattscheneider (1935), em seu estudo clássico sobre a tarifa Smoot-Hawley, concluiu que os interesses protecionistas industriais (concentrados) dominam os interesses liberalizantes dos consumidores desorganizados (difusos), isto é, as pressões protecionistas advindas da sociedade são mais intensas se comparadas às pressões liberalizantes. Utilizando uma linguagem olsoniana, pode-se dizer que os interesses protecionistas são mais capazes de superar o problema da ação coletiva do que os interesses liberalizantes.

Nessa perspectiva, a oposição à ratificação de um tratado de livre comércio ou à redução da tarifa de importação média pode ser considerada como política de clientela. Isto porque a não aprovação pelo Congresso de ambos os tipos de tratados mantém não só os privilégios dos setores protegidos da competição internacional (benefícios concentrados) como também os elevados preços dos produtos protegidos (custos difusos entre os consumidores). Assim sendo, conclui-se que os grupos de interesse demandantes de proteção possuem fortes incentivos e capacidade para tentarem influenciar a tomada de decisão política no que tange à política comercial. Em contrapartida, como os consumidores são desorganizados e o custo que neles incide é de difícil percepção, há pouco incentivo para a formação de um grupo de interesse demandante de liberalização, aumentando a probabilidade de sucesso dos grupos de interesse protecionistas.

Cabe agora apresentar a razão pela qual o Legislativo é a arena decisória privilegiada das demandas dos grupos de interesse protecionistas. Primeiramente, é necessário estabelecer uma premissa: o objetivo de todos os congressistas e governantes é a reeleição. Para tanto, os mesmos traçam as estratégias mais eficientes para atingir esse objetivo. Quando uma barreira tarifária é extinta, a tendência é a diminuição dos lucros das empresas até então protegidas pela tarifa extinta e o aumento da satisfação do consumidor em geral pela queda nos preços causada pela eliminação da tarifa (Milner e Rosendorf, 1997).

A preferência de um congressista (Legislativo) e um governante (Executivo) acerca do nível das tarifas dependerá da importância que os

atores envolvidos (consumidores e empresas demandantes de proteção) representam para a reeleição dos primeiros. O presidente (Executivo) é eleito de maneira majoritária cujo constituinte é o total de eleitores. Assim, para o presidente a melhor estratégia é beneficiar o maior número possível de eleitores, ou seja, os consumidores. Já os congressistas são eleitos sob uma base distrital e, portanto, um eleitorado menor. A opção por beneficiar a empresa protecionista é mais eficiente, já que esta empresa pode financiar a campanha eleitoral do congressista, maximizando suas chances de reeleição (*idem*).[10] Desse modo, o Legislativo configura-se como instância decisória mais propensa a absorver demandas protecionistas.

Mas se isso é verdade, então seria de se esperar não só que o Congresso fosse mais protecionista que o presidente, mas também que variáveis locais da região eleitoral de origem do deputado explicassem o padrão de votação dos congressistas em temas de política comercial. Dito de outro modo: se o Congresso é mais protecionista por ser mais sensível a interesses locais, então é porque a conexão eleitoral (Fiorina, 1989) é variável fundamental para explicar os votos dos congressistas.

Nesse sentido, há uma primeira questão a ser respondida:

i) Os interesses locais conseguem explicar o padrão de votos de deputados em temas de política comercial?

Outra questão sobre o papel do Legislativo em política comercial diz respeito à importância da ideologia partidária enquanto variável explicativa ou se, como sugere parte da literatura, desvanece diante dos interesses particularistas a ideologia.

As teorias de política comercial que focam sua análise na atuação dos grupos de interesse sugerem, por exemplo, que é irrelevante a ideologia dos partidos políticos com relação ao tema (Ray, 1981).[11] A lógica presente nesses estudos é a seguinte: se a política comercial é resultado das preferências e influências dos grupos de interesse, a ideologia dos partidos políticos é irrelevante na medida em que cada partido tende a representar uma multiplicidade de grupos de interesse com diferentes preferências. Na visão de Grossman e Helpman (1994), por exemplo, setores econômicos organizados em grupos de interesses

especiais tendem a dominar a política comercial, tornando os partidos políticos agentes irrelevantes.

Entretanto, há uma literatura substantiva que tem o ponto institucional como foco de análise da política comercial. Nesses estudos, partidos políticos e ideologia emergem como variáveis explicativas do comportamento do legislador em temas de política comercial (Xie, 2004; Milner e Judkins, 2004; Marks at, 2002).

Em recente estudo, Milner e Judkins (2004) examinam o posicionamento dos partidos políticos sobre temas de política comercial em 25 países desenvolvidos, a maioria da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre 1945 e 1998. O argumento central desse estudo é a existência de um forte impacto do posicionamento dos partidos políticos, em uma escala ideológica unidimensional direita-esquerda, nas posições tomadas pelos políticos e legisladores dos mesmos em temas de política comercial. Como esperado, os partidos de direita são mais favoráveis ao livre comércio e os partidos de esquerda tendem a ser contrários. Além da ideologia dos partidos, Milner e Judkins (2004) revelam que a variável globalização[12] também exerce uma influência determinante na configuração da política comercial. Controlada pela ideologia dos partidos políticos, a maior exposição aos mercados internacionais tornam os partidos políticos menos protecionistas. Ou seja, na medida em que a globalização cresce, as diferenças entre os partidos políticos com relação à política comercial declinam.

Assim, uma segunda pergunta aparece:

ii) A ideologia partidária importa enquanto variável explicativa do comportamento político (voto) do deputado em matéria de política comercial?

Conforme a literatura sobre grupos de interesse, não podemos avaliar a importância partidária sem considerar os efeitos dos interesses locais, que podem tornar irrelevante a ideologia dos partidos. Assim, é preciso subsidiariamente perguntar se na presença da "conexão eleitoral" efetivamente a ideologia partidária não é relevante.

Com base na literatura sobre grupos de interesse, aparece, por fim uma terceira pergunta.

iii) A ideologia partidária "sobrevive" como variável explicativa em política comercial apesar dos interesses particularistas?

Temos duas hipóteses a serem testadas:

H1: As condições macroeconômicas locais (no nosso caso o desemprego), representando interesses particularistas, explicam o padrão de votos de deputados em temas de política comercial.

H2: A ideologia explica o padrão de votos dos deputados, mesmo quando controlada por interesses particularistas.

3. O caso chileno

O Chile foi escolhido como objeto deste estudo pois certamente é o país mais liberal da América do Sul[13]. Tem o maior número de acordos bilaterais de livre comércio do subcontinente. Como argumentado anteriormente, os efeitos distributivos da liberalização econômica incentivam o Congresso Nacional a ampliar sua influencia na política externa. Desse modo, espera-se uma considerável sensibilização do Congresso Nacional chileno com relação ao tema. Ademais, como determina a atual Constituição chilena, o Congresso Nacional detém a atribuição exclusiva de aprovar ou rejeitar os tratados internacionais apresentados pelo presidente da República, mediante aprovação de ambas as câmaras do Congresso (Artigo 50). Portanto, o Congresso Nacional tem o poder constitucional de vetar tratados internacionais. É um *veto player*[14] institucional e, conseqüentemente, uma arena decisória extremamente importante no processo de ratificação dos tratados de livre comércio.

Desde a redemocratização chilena, em 1990, a estratégia de inserção do país na economia internacional foi o que Saéz e Valdés (1999) chamaram de "lateral", fazendo alusão à estratégia baseada na assinatura de tratados bilaterais de livre-comércio. Ademais, a redemocratização também sinalizou um aprofundamento da abertura comercial do Chile no âmbito multilateral. No primeiro governo democrático, do presidente Patrício Aylwin (1990-1994), o Chile reduziu a tarifa de importação média de 15% para 11%. Posteriormente, em 1998, houve novo corte: de 11% para 6%. Entretanto, como atestam Saéz, Salazar e Vicuña (1995), o governo de Aylwin sofreu fortes pressões setoriais para aumentar o nível de proteção

da economia chilena e evitar a competição exterior. Faz-se necessário frisar que o foco do presente trabalho não é o resultado em si da política comercial chilena, mas o comportamento dos deputados acerca da mesma.

Conforme Potters e Sloof (1996), grande parte dos estudos empíricos que buscam estimar a influência dos grupos de interesse no resultado das políticas públicas em geral utiliza dois conjuntos básicos de variáveis dependentes. O primeiro conjunto refere-se ao comportamento individual dos tomadores de decisão políticos. O segundo concentra-se no resultado das políticas públicas.

O principal objetivo dos estudos que privilegiam o resultado das políticas públicas enquanto variável dependente é investigar até que ponto os grupos de interesse influenciam o resultado final do processo político decisório. Já nos trabalhos cuja variável dependente central é o comportamento individual dos tomadores de decisão, o foco primordial em geral são as votações nominais no Poder Legislativo; busca-se encontrar os condicionantes dos votos dos congressistas, ou seja, como a ação de interesses especiais modela a preferência dos legisladores. Para efeito ilustrativo, dois tipos de ação são muito recorrentes nas pesquisas sobre o tema: a mobilização do eleitorado (opinião pública) e o financiamento de campanhas eleitorais (*idem*: 407).

No presente estudo, será privilegiada a análise do comportamento individual dos deputados chilenos no que tange às ratificações dos tratados bilaterais de livre Comércio[15] desde a redemocratização do país, em 1990, até 2006. No entanto, ao invés de utilizar as estratégias mais comuns neste tipo de estudo, apontadas por Potters e Sloof (1996), avaliaremos a possível influência de interesses locais na decisão dos deputados chilenos a partir dos dados sobre o nível de desemprego nas regiões onde esses deputados atuam diretamente (H1). Utilizaremos o espectro político-ideológico dos partidos chilenos como variável explicativa alternativa (H2). As razões para não utilizarmos as variáveis financiamento de campanha eleitoral e mobilização da opinião pública são simples. Não há dados consistentes e confiáveis sobre o financiamento de campanhas eleitorais para efetuar uma análise rigorosa. Além disso, temas de *trade policy* em geral tendem a mobilizar muito pouco a opinião pública (Milner e Rosendorf, 1997. Desta forma, utilizaremos uma estratégia distinta, descrita na seção 5.

O principal intuito da presente seção é caracterizar a amostra deste estudo, resumida abaixo.

Tabela 2
A Amostra

Ano de ratificação	Tratado	Votos favoráveis	Votos contra	Abstenções
1996	Com o Mercosul	74	26	3
1997	Com o Canadá	78	21	10
1998	Redução da tarifa de importação média	55	38	0
1998	Com o México	76	0	0
2000	Com a América Central	81	1	1
2002	Com a União Européia	107	3	1
2003	Com a Coréia do Sul	95	0	3
2003	Com os EUA	87	8	8
2004	Com o EFTA	83	1	3
2005	Com: Nova Zelândia, Cingapura e Brunei.	77	19	8
2006	Com a China	96	1	3
2006	Com a Índia	96	0	1
Total	**12**	**1005**	**118**	**41**

Fonte: Tabela elaborada pelos autores.

Como observado na Tabela 2, serão analisadas 12 votações que compreendem todos os tratados bilaterais de livre comércio ratificados pelo Chile desde 1990 e uma redução da tarifa média de importação. Todos os tratados assinados pelo Poder Executivo e que ainda não foram votados pelo Congresso (em tramitação) não foram excluídos da amostra.[16]

A Tabela 2 mostra que o grau de polarização (proporção entre votos a favor e contra) varia enormemente de acordo com a votação em questão. Das 11 votações referentes a acordos comerciais (excluindo-se, portanto, a votação de redução unilateral de tarifa) apenas 3 tiveram uma proporção de votos contra em relação a votos a favor acima de

10%: a votação sobre Mercosul (35,13%), com o Canadá (26,92%) e com "Nova Zelândia, Cingapura e Brunei" (24,46%). As demais votações, constituídas especialmente de parceiros assimétricos, com porte e/ou níveis de desenvolvimento muito superior ao do Chile, registram índice de polarização bem menos acentuada. Afora a polarização com relação ao acordo com o Canadá, o achado de polarização nas votações de acordos comerciais justamente com países de porte ou nível de desenvolvimento mais próximo do próprio Chile mereceria uma investigação mais profunda. É bastante provável que essa maior polarização resulte do que esses acordos mais simétricos representam em termos de competição com setores defensivos chilenos, representados por partidos políticos específicos. Trata-se, mais uma vez, de hipóteses que só poderia ser demonstrada com uma avaliação mais profunda sobre as motivações do legislador nesses temas específicos.

4. Metodologia

Para responder às perguntas substantivas deste estudo será necessário tentar medir de alguma forma o grau de influência de interesses particularistas nas decisões tomadas pelos deputados chilenos em política comercial. Certamente um dos grandes desafios das pesquisas sobre o tema é a metodologia para estimar a significado desses interesses. A maioria das pesquisas quantitativas provém da literatura norte-americana e, em geral, uma vez que se perguntam sobre o papel que grupos de interesse desempenham, utilizam como variável fundamental as contribuições para as campanhas eleitorais.

Outras variáveis importantes e constantemente presentes na literatura sobre o tema são as condições macroeconômicas gerais do objeto de estudo. Há muitas evidências demonstrando a influência de fatores macroeconômicos gerais na constituição da preferência do eleitorado.[17]

Além disso, estudos empíricos indicam uma forte correlação entre a deterioração das condições econômicas domésticas e o aumento das demandas protecionistas emanadas da sociedade (Henisz e Mansfield, 2006). Desse modo, os tomadores de decisão sofrem maior pressão da demanda por protecionismo na medida em que a economia apresenta

desempenho ruim. Dentre as condições macroeconômicas mais influentes na política comercial (*trade policy)*, o desemprego é crucial. Nas palavras de Henisz e Mansfield (2006: 191), "*perhaps the most crucial factor – and the one that most likely to influence policy choice toward protection – is the extent and duration of existing unemployment*".

A lógica envolvida na relação entre desemprego e demanda por protecionismo é a seguinte: é esperado que altas taxas de desemprego gerem demandas por protecionismo na medida em que se torna mais difícil para os trabalhadores se ajustarem frente ao aumento das importações. Aqueles trabalhadores que perderam emprego por conta do aumento da competição dos produtos importados terão grande dificuldade de conseguir outro emprego e/ou manter o mesmo nível salarial. Estes trabalhadores, somados àqueles cujo medo de perder o emprego é grande, têm fortes razões para pressionar governo e Legislativo por proteção. Complementariamente, empresas que dependem do consumo desses trabalhadores se juntarão aos esforços protecionistas (Henisz e Mansfield, 2006).[18] Segundo Olson (1983), altos índices de desemprego estimulam trabalhadores, investidores e outros grupos de interesse afetados adversamente pela abertura comercial a superarem o problema da ação coletiva e se mobilizarem para exigir políticas que reduzam a abertura comercial.

Destarte, observa-se a relevância da variável desemprego enquanto parâmetro do nível de demanda por proteção advinda dos grupos organizados. Diante da falta de dados empíricos confiáveis acerca do financiamento das campanhas eleitorais dos deputados chilenos, escolhemos como alternativa a utilização da taxa de desemprego das Regiões dos distritos eleitorais chilenos para auferir a influência dos interesses especiais. Esses dados foram obtidos por meio do sítio virtual da Biblioteca do Congresso Nacional chileno (www.bcn.cl). Antes de descrever o método de apreciação dos dados de desemprego, faz-se necessário delinear algumas características do sistema político chileno.

O Chile possui 60 distritos eleitorais, distribuídos por 13 Regiões, e um total de 120 deputados. O sistema eleitoral chileno é proporcional e binominal. Esta característica, ser proporcional e composto por distritos com poucos candidatos (dois no caso do Chile – binominal), faz com que o nível de *accountability* do sistema seja alto. O eleitor sabe exatamente

qual candidato corresponde à sua circunscrição geográfica e tem, portanto, condições favoráveis para pressionar seu candidato. Desta forma, espera-se, de acordo com a literatura mencionada anteriormente, que altas taxas de desemprego na Região de determinado distrito promova uma forte pressão dos grupos organizados protecionistas sobre os deputados dos distritos em questão.

Até onde sabemos, não há dados disponíveis para todos os anos, desde 1995 até hoje, sobre as taxas de desemprego dos distritos eleitorais. Apenas dados relativos a 1996, 1998, 2000 e 2003 foram encontrados. Como as 12 votações selecionadas ocorreram em anos em que não há dados disponíveis (1997, 2001, 2002, 2004, 2005 e 2006), optamos por escolher os dados de desemprego referente a uma das 13 regiões a que pertence o distrito eleitoral, de forma a obter 13 taxas de desemprego diferentes por ano. Em suma, para cada distrito há uma taxa de desemprego no período da votação, que corresponde à taxa de desemprego da Região onde se localiza o distrito.

Na prática estaremos supondo que o desemprego regional é uma boa medida do desemprego no distrito do deputado ou, pelo menos, das condições macroeconômicas relevantes que orientam o comportamento do deputado no momento do voto. Assim, torna-se possível a realização de uma regressão logística com o intuito de testar o significado da associação entre o voto do deputado e a taxa de desemprego local.

Além da taxa de desemprego por distrito, utilizaremos a ideologia dos partidos políticos dos deputados como variável para averiguar a relevância que esta possui na tomada de decisão dos deputados.

A estrutura ideológica dos partidos políticos aparece como variável explicativa para o comportamento dos congressistas em grande parte dos estudos cujo foco são as políticas públicas em geral (Figueiredo e Limongi, 1999; Poole e Rosenthal, 1997; Leoni, 2000). A tese central desses estudos é a de que existe uma correlação entre a posição dos partidos políticos no *continuum* ideológico direita-esquerda (ou liberal-conservador no caso dos EUA) e os votos dos congressistas. Uma premissa necessária para o estabelecimento dessa correlação é a coesão partidária, ou seja, a identificação de uma forte influência das preferências dos partidos políticos no voto individual dos congressistas (Hager e Talbert, 2000). Essa premissa pode ser verificada no caso chileno.

Além das especificidades já referidas ao longo deste estudo, consideramos o Chile como objeto de estudo extremamente propício para esse tipo de pesquisa porque os partidos chilenos, em termos latino-americanos, são os que melhor e mais constantemente se localizam no contínuo ideológico direita-esquerda, além de apresentarem altos níveis de disciplina partidária, o que permite uma análise calcada em partidos (Saéz, 2003).

Saéz (2003) realizou uma série de entrevistas junto a deputados chilenos em três legislaturas (1994-1998, 1998-2002 e 2002-2006) cuja finalidade era delinear o posicionamento ideológico dos partidos chilenos. O autor selecionou quatro temas: o posicionamento do partido em relação à democracia, o papel desempenhado pelas forças armadas, o grau de prioridade de políticas públicas de natureza social e econômica, e aspectos da organização interna dos próprios partidos.

A partir das entrevistas, o autor atribuiu valores para determinar a localização dos partidos políticos no *continuum* ideológico direita-esquerda.

Tabela 3*
Posicionamento ideológico dos partidos chilenos[19]

	PS	*PPD*	*PDC*	*RN*	*UDI*
Câmara 1994	2,93	4,36	4,40	6,36	6,80
Câmara 1998	2,50	4,00	4,83	6,76	8,18
Câmara 2002	2,56	3,85	5,28	6,80	7,08
Senado 2002	2,00	4,33	5,63	7,00	7,44

Fonte: PELA (Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca).
* Tabela elaborada por Nolte (2003) a partir de dados produzidos por Saéz (2003).

Os valores atribuídos variam de 1 a 10, onde 1 é esquerda e 10 direita. O partido mais à esquerda é o Partido Socialista (PS), no centro localiza-se o Partido Democrata-Cristão (PDC) e o partido mais à direita é a União Demócrata Independiente(UDI). A partir dos valores contidos na Tabela 3, um valor padrão a respeito do espectro ideológico dos partidos será criado: Índice do Espectro Ideológico Padrão (IEIPadrão). Assim, os seguintes valores serão acrescentados: 1 para partidos de esquerda (PS,

PPD, PRSD), 2 para os partidos de centro (PDC) e 3 para os partidos de direita (RN e UDI)[20]. Esses valores tem o propósito de facilitar a visualização de uma possível correlação entre o espectro ideológico e o resultado das votações dos deputados.

Os deputados e seus respectivos valores ideológicos, assim como as taxas de desemprego das Regiões dos distritos, conformam, portanto, as variáveis independentes da amostra. Os resultados das votações, por sua vez, representam as variáveis dependentes. Para determinar os resultados das votações, também serão conferidos valores: 1 quando o voto do deputado for favorável, 2 quando for contra, 3 quando for abstenção e 9 quando o deputado não votar. Assim, a estratégia metodológica aqui traçada consiste em testar duas variáveis distintas e concorrentes, ambas utilizadas em grande medida nos estudos do tipo *roll call voting*. Como referido no início deste trabalho, por meio da variável taxa de desemprego pretende-se auferir o nível de relevância dos interesses locais nas decisões dos deputados chilenos em política comercial. A hipótese originada na literatura é que quanto maior o desemprego, maior a probabilidade de voto contrário dos deputados em tratados bilaterais que ampliam a abertura econômica.[21] Como no Chile o desemprego aumentou de 1990 a 2006, o resultado esperado é justamente a relação descrita.

5. Resultados empíricos

Os resultados empíricos foram obtidos através do método estatístico da regressão logística. Os resultados da regressão logística são apresentados abaixo. No modelo linear padrão (OLS), teríamos: $y = a + bX$. Porém, o modelo linear é impróprio para a análise de variáveis categóricas dependentes, basicamente porque a relação entre variáveis é não-linear, levando o pesquisador a subestimar a relação entre variáveis próximas da média e a superestimas a relação entre as variáveis nos valores extremos (Panpel, 2000). Ademais, mesmo que as estimações lineares não sejam tendenciosas, uma vez que as estimativas violam os pressupostos de normalidade do erro e homocedasticidade, os erros padrões são incorretos e, portanto, testes de significância são inválidos.

Para resolver o problema, utilizamos uma regressão logística. Como sabemos, para tal basta "converter" o modelo linear por meio da função logística. Assim, um modelo $Y = a + bX$ (1) é modificado para $f(y) = 1/(1 + e^{-y})$ (2). Como $Y = a + bX$, podemos reescrever a equação (2) para $f(y) = 1/(1 + e^{-(a + bX)})$. Com essa forma funcional, a variável dependente assume valores entre 0 e 1, enquanto as variáveis independentes podem assumir valores de menos infinito a mais infinito. Lembremos também que f(y) deve ser entendido como a probabilidade de um evento associada às variáveis independentes, ou formalmente a probabilidade condicional dadas as variáveis independentes.

No caso que estamos estudando, a função logística seria portanto:

$P(V= 1 | Ii, Di) = 1/(1 + e^{-(a + bIi + Di)})$, em que f(y) pode ser interpretado como a probabilidade de um deputado votar favoravelmente ao tratado de livre comércio, Ii é a ideologia do deputado i – medida pelo IEIPadrão e Di é a taxa de desemprego na região do deputado i no ano de votação do tratado em questão.

Na nossa amostra, os deputados independentes foram desconsiderados devido à dificuldade de sua classificação ideológica. Assim, no total foram considerados 1.119 votos, dos quais 10,5% foram "não" e 89,5% "sim". A tabela abaixo apresenta os resultados da regressão[22]:

Tabela 4
Resultado das Regressões

	B	Exp(B)
Ide1	-0.34* (0.13)	0.71318
Ide2	-0.34* (0.13)	0.71081
Ide3	-0.196** (0.10)	0.783
Des1	36* (1.49)	3E+13
Des2	33.64* (5.19)	4.1E+14
Des3	25.67* (3.63)	3.9E+16

Os resultados devem ser interpretados como segue: Ide1 é o coeficiente estimado da ideologia quando estimamos apenas a ideologia como variável

independente, Ide2 o coeficiente da ideologia quando essa variável e o desemprego eram as variáveis independentes, e Ide3 a estimativa do coeficiente da ideologia com as mesmas variáveis independentes consideradas em Ide2, porém sem constante (intercepto), de forma a testar se a exclusão do termo constante alterava os resultados. O mesmo vale para a estimativa do coeficiente do desemprego, referido por Des1, Des2 e Des3. Na coluna B, encontramos os coeficientes do logit, em que um "*" indica significância a 99%, enquanto ** indica significância a 90%. Entre parêntesis está o erro padrão do coeficiente. Por fim, em Exp (B) está o *odds ratio* do coeficiente em cada regressão.

Ao analisar os dados da Tabela 4, observa-se que tanto a ideologia quanto o desemprego não podem ser rejeitados enquanto variáveis explicativas. Mesmo quando considerados isoladamente ou quando o desemprego é controlado por ideologia, não podemos afirmar que as variáveis não são significativas. Vale notar que rodamos a regressão sem a constante, pois os dados indicavam que a constante não era significativa no modelo com desemprego e ideologia como variáveis independentes, o que não alterou substantivamente os resultados, exceto que ideologia teve um p valor da ordem de 0,07. Isso significa que não rejeitamos a hipótese nula de que a ideologia não importa com 93% de certeza.

Outro aspecto a se destacar é o sinal da variável ideologia, que é positivo, contrariamente ao sugerido pela literatura. Ou seja, deputados pertencentes a partidos de esquerda tendem a votar favoravelmente ao livre comércio do que deputados mais à direita do espectro político no caso chileno.

Considerações finais

A primeira conclusão importante advinda do resultado empírico deste trabalho é que a ideologia dos partidos políticos chilenos tem poder preditivo na constituição das preferências dos deputados em temas de política comercial, mesmo quando controlada por interesses locais (medido pela taxa de desemprego regional). As regressões efetuadas sobre os dados das votações nominais dos tratados bilaterais de livre-comércio ratificados pelo Chile confirmam a mesma hipótese levantada por Milner e Judkins (2004), ou seja, o posicionamento ideológico dos partidos políticos influi

de maneira significativa no posicionamento de seus membros em temas de política comercial.

Porém, ao contrário dos estudos dos autores Milner e Judkins (2004), no caso chileno, quanto mais à esquerda, maior a chance de se votar favoravelmente ao livre comércio. Com relação às perguntas iniciais do trabalho, ou seja, se o desemprego e a ideologia são variáveis explicativas do voto dos deputados chilenos em política comercial, merece destaque a resposta positiva às duas questões e o fato de que, embora consideradas hipóteses concorrentes, os dados tenham revelado que esta concorrência não é necessariamente verdadeira. Em outras palavras, teoricamente, os interesses locais não agem contra a ideologia partidária.

Questões ainda em aberto a serem investigadas dizem respeito à inclusão de outras variáveis econômicas como *proxies* de interesses locais (importação do distrito ou Região do deputado, por exemplo) e outras variáveis políticas do legislativo, como oposição *versus* Governo. A inclusão dessas variáveis certamente tornará o modelo mais robusto e, portanto, com maior capacidade para responder, na forma de uma agenda de pesquisa continuada, as questões levantadas neste trabalho.

Recebido em outubro de 2007
Versão definitiva em dezembro de 2007

Notas

1 Além das votações acerca dos tratados bilaterais de livre-comércio, incorporou-se à amostra uma votação sobre o rebaixamento da tarifa média de importação (de 11% para 6%).

2 Quanto à redemocratização, podemos citar o caso argentino em 1983, o uruguaio em 1984, o brasileiro e peruano em 1985, o paraguaio em 1989, o chileno em 1990, entre outros. Quanto à liberalização econômica, podemos citar os governos de Fujimori no Peru, Collor no Brasil, Lacalle no Uruguai, Menem na Argentina, Alywin no Chile, entre outros.

3 Ver, por exemplo, Souza (2004).

4 Acerca de uma visão da democracia enquanto um método decisório pautado na competição política, ver Schumpeter (1984).

5 De acordo com a teoria olsoniana, os grupos pequenos têm maior probabilidade de serem privilegiados.

6 Para Olson (1982), um grupo é grande quando um indivíduo pertencente ao mesmo acredita não ser capaz de afetar o resultado proveniente da ação do grupo. Como todo ganho obtido pelo grupo beneficia o grupo inteiro, aqueles membros que não contribuíram no esforço empenhado pelo grupo obterão ao menos uma parcela dos benefícios adquiridos por aqueles que contribuíram. Dessa forma, em um grupo grande, supondo todos os atores racionais, há pouco ou nenhum incentivo para a realização da ação coletiva, uma vez que os indivíduos do grupo tenderão a agir como free riders, ou seja, como aqueles que recebem o benefício sem participar dos custos envolvidos na aquisição do benefício.

7 Em outras palavras, esse eleitor não acredita no fato de seu voto ser capaz de modificar o resultado de uma eleição.

8 De acordo com Wilson (1980), o custo pode ser entendido como qualquer ônus que alguém deve arcar, ou pensa que arcará, caso uma política seja adotada. Já o benefício pode ser entendido como qualquer satisfação, monetária ou não, que alguém acredita aproveitar caso uma política seja adota.

9 A política de grupos de interesse seria apropriada para a análise de uma situação onde um setor organizado protecionista (competidor de importados) opor-se-ia e competiria com um setor organizado competitivo e pró-liberalização. Esse, contudo, não é o foco do presente estudo.

10 Conforme Rogowski (1987), congressistas de distritos pequenos são facilmente capturáveis por interesses especiais e, conseqüentemente, têm uma maior propensão ao protecionismo.

11 Além das teorias focadas nos grupos de interesses, as teorias calcadas no sistema internacional enquanto variável central de análise também tendem a menosprezar o impacto da ideologia dos partidos políticos na determinação da política comercial. Ver Krasner (1976) e Lake (1993).

12 Globalização aqui entendida como altos níveis de internacionalização das economias domésticas (Xie, 2004; Milner e Judkins, 2004; Marks, Wilson e Ray, 2000).

13 As características estruturais da economia chilena – país em desenvolvimento com um mercado interno reduzido – determinaram a necessidade de adotar uma estratégia de desenvolvimento voltada para o exterior (Saéz, Salazar e Vicuña, 1995).

14 De acordo com George Tsebelis, "um veto player é um ator individual ou coletivo cuja concordância (pela regra da maioria no caso dos atores coletivos) é requerida para tomar a decisão de mudar uma política". Segundo o autor, existem dois tipos de veto players: os veto players institucionais e os veto players partidários. Os primeiros se caracterizam por estarem previstos na Constituição, isto é, um ator institucional apenas será considerado um veto player caso possua um poder de veto formalmente garantido. Os segundos são os partidos que integram uma coalizão de governo (Tsebelis, 1995: 15).

Tsebelis (1995) argumenta que congressos nacionais bicamerais cujas câmaras possuem a mesma composição partidária devem ser considerados um único veto player institucional. Este parece ser o caso do Congresso chileno desde a redemocratização.

15 Além de todos os tratados bilaterais de livre comércio ratificados pelo Chile após a redemocratização, a votação que define a redução da tarifa de importação média do Chile, de 11% para 6%, também será considerada na amostra por conta de sua evidente importância.

16 Na seção seguinte apresentaremos a metodologia para um tratamento adequado dos dados desta amostra.

17 Ver, por exemplo, Kinder Kiewiet (1981) e Colton (2000).

18 Vale lembrar, como argumentado anteriormente, a preponderância dos interesses protecionistas sobre os interesses liberalizantes.

19 PS (Partido Socialista), PPD (Partido por la Democracia), PRSD (Partido Radical Social Democrata), PDC (Partido Demócrata Cristiano), UDI (Unión Demócrata Independiente), RN (Renovación Nacional).

20 Os deputados independentes receberão o valor 9 por não possuírem vínculos formais com partidos políticos.

21 Ordinariamente em modelos lineares, falaríamos em correlação entre desemprego e voto. Porém, por se tratar de variável binária com relação (suposta) não linear, falamos em probabilidade de voto.

22 Nas tabelas, TxDesemprego significa a Taxa de Desemprego.

Referências bibliográficas

ALDRICH, John (1995), *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America.* Chicago, University of Chicago Press.

CARDOSO, Fernando Henrique (1975), *Autoritarismo e Democratização.* Rio de Janeiro, Paz e Terra.

CHILE, Biblioteca do Congresso Nacional (www.bcn.cl).

COLTON, Timothy (2000), *Transitional Citizens: Voters and What Influences Them in the New Russia*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

COX, Gary e McCUBBINS Mathew (1991), "On the Decline of Party Voting in Congress". *Legislative Studies Quarterly*, vol.16, nº 4, pp. 547-570.

DE VITA, Álvaro (2004), *Democracia e Justiça* Publicado, *in* Álvaro de Vitta e Atílio Boron (orgs.). *Teoria e Filosofia Política*. Buenos Aires/São Paulo, Clacso/ Edusp, pp. 77- 93.

DOWNS, A. (1999), *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo, Edusp (original de 1957).

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.* Rio de Janeiro, Editora FGV.

FIORINA, M. P. (1989), *Congress: Keystone of Washington Stablishment.* New Haven, Yale University Press.

GROSSMAN, G. e HELPMAN, E. (1994), "Protection for Sale". A*merican Political Science Review*, vol. 84, pp. 833-850.

HAGER, Gregory e TALBERT, Jeffery (2000), "Look for the Party Label: Party Influences on Voting in the U.S. House". *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXV, nº 1.

HENISZ, Witold e MANSFIELD, Edward (2006), "Votes and Vetoes: he Political Determinants of Commercial Openness". *International Studies Quartely*, vol. 50, pp. 189-211.

KRASNER, S. (1976), "State power and the structure of international trade", *in* J. Frieden e D. Lake (eds.), *International Political Economy. Perspectives on global power and wealth*. London, Routledge, 1995.

LAKE, David A. (1993), "Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?". *International Studies Quarterly*, vol. 37, pp. 459-489.

LEONI, Eduardo (2000), Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados no Brasil Pós-Consituinte. Dissertação de Mestrado do Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

LIMA, M. R. Soares de e SANTOS, Fabiano (2001), "O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, n° 52.

——— (2000), "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional*, vol. 22, pp. 265-303.

LOWI, Theodore (1963), "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *in* Bauer, Pool e Lewis (eds.). *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*. New York, Atherton Press.

MARKS, Gary; WILSON, Carol e RAY, Leonard (2002), "National Political Parties and European Integration". *American Journal of Political Science*, vol. 46, n° 3, pp. 585-594.

MILNER, Helen e JUDKINS, Benjamin (2004), "Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy". *International Studies Quarterly*, vol. 48, pp. 95-119.

MILNER, Helen e ROSENDORFF, Peter (1997), "Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constrains on Trade Liberalization". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41.

NOLTE, Detlef (2003), "El Congreso Chileno y su Aporte a la Consolidación Democrática en Perspectiva Comparada", *Revista de Ciência Política* (Santiago), vol. 23, n° 2, pp.43-67.

OLIVEIRA, Amâncio (2003), "Legislativo e Política Externa: das (In)conveniência da Abdicação". *Working Paper Caeni*, nº 3, São Paulo.

OLIVEIRA, Amâncio e Onuki, Janina (2007), "Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: a Atuação na Arena Legislativa", *Papéis Legislativos*, nº 8, OPSA.

OLSON, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven, Yale University Press.

______ (1983), "The Political Economy of Comparative Growth Rates", *in* Dennis Mueller. *Political Economy of Growth*. New Haven, Yale University Press,

______ (1999), *A Lógica da Ação Coletiva*. Edusp, São Paulo (original publicado em 1965).

PANPEL, Fred C. (2000), *Logistic Regression, a primer*. Sage University Papers. Series: Quantitative Applications in the Social Sciences, 7-132 Thousand Oaks (CA), Sage Publications.

POOLE, Keith e ROSENTHAL, Howard (1997), *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York, Oxford University Press.

POTTERS, Jan e SLOOF, Randolph (1996), "Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence". *European Journal of Political Economy*, vol. 12, pp. 403-442.

RAY, E. J. (1981), "The Determinants of Tariff and Nontariff Trade Restriction in United States". *Journal of Political Economy*, vol. 89, pp. 105-121.

ROGOWSKI, R. (1987), *Trade and the Variety of Democratic Institutions*. International Organization, vol. 3, nº 4.

SAÉZ, Manuel Alcántara (2003), "La Ideología de los Partidos Chilenos, 1994-2002: Rasgos Constantes y Particularidades". *Revista de Ciência Politica*, vol. XXIII, nº 2.

SAÉZ, Sebastian; SALAZAR, Juan e VICUÑA, Ricardo (1995), "Antecedentes y Resultados de la Estrategia Comercial del Gobierno Aylwin". *Colección de Estudios CIEPLAN*, nº 40, pp. 41-66.

SAÉZ, Sebastian e VALDÉS, Juan (1999), "Chile y su Política Comercial 'Lateral'". *Revista de la Cepal*, n° 67, pp. 81-94.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1935), *Politics Pressures and the Tariff*. New York, Prentice-Hall.

SCHMITTER, Philippe (1979), *Still the Century of Corporatism?*, *in* Schmitter Philippe Lehmbruch. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London, Sage Publications.

SCHUMPETER, J. (1984), *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.

TSEBELIS, George (1995), "Processo Decisório em Sistemas Políticos: *Veto Players* no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciênciais Sociais*, vol. 12, nº 34, pp. 89-117.

WILSON, James Q. (1980), *American Government: Institutions and Policies*. Lexington, Heath and Company, EUA.

XIE, Tao. (2004), "Congressional Roll Call Voting on China Trade Policy". *American Politics Research*, vol. 32, n° 6, pp. 679-697.

Resumo

A influência dos partidos políticos nas decisões dos congressistas é um tema muito debatido. No que diz respeito à política comercial, a questão apresenta-se ainda mais inconclusiva. O presente artigo analisa as votações dos tratados bilaterais de livre-comércio ratificados pelo Chile (1990-2006) na Câmara dos Deputados. Mais especificamente, objetiva-se discutir até que ponto a ideologia partidária é uma variável significativa para explicar os votos dos congressistas quando comparada a outros interesses locais do legislador em matérias de política comercial. Os resultados encontrados indicam que a ideologia dos partidos políticos chilenos importa na constituição das preferências dos deputados em temas de política comercial, mesmo quando controlada por interesses locais, medido pela taxa de desemprego regional. Ademais, constatou-se que quanto mais à esquerda estiver o legislador, maior será a chance de que vote favoravelmente aos tratados de livre-comércio.

Palavras-Chave: política comercial, ideologia, partidos políticos, interesses locais e tratados bilaterais de livre comércio.

Abstract

Trade foreign policy, partisan ideology and local interests: a study of the Chilean case
The influence of partisan politics in congressional decisions is much debated. With respect to trade policy, the question appears even more inconclusive. This research analyzes all votes on the ratification of Bilateral Free Trade Agreements in the Chamber of Deputies of Chile (1990-2006). Specifically, our objective is to discuss to which degree the partisan ideological variable is significant in explaining congressional votes in trade policy issues. Our findings indicate that party ideology matters in the allocation of preferences of Representatives in trade policy issues, even when restricted by local interests (measured by the regional unemployment rate). Furthermore, we find that the farther on the left of the political spectrum, the greater the probability that he will vote favorably on a Free Trade Agreement.

Key-Words: trade policy, ideology, political parties, local interests and bilateral free trade agreements.

CRISES FINANCEIRAS NOS PAÍSES EMERGENTES (1994-2001): INDICADORES ECONÔMICOS E FATORES INTERNACIONAIS*

*Elias de Luna Almeida Santos***

Introdução

Tanto quanto a euforia com as oportunidades abertas pela globalização, as crises financeiras nos países emergentes – México, países asiáticos, Rússia, Brasil e Argentina[1] – marcaram profundamente o período entre meados da década de 90 e o início do século atual. Fugas maciças de capitais e súbitas desvalorizações monetárias combinaram-se à deterioração de indicadores econômicos – taxa de crescimento, emprego e inflação[2] – para formar um quadro que o presidente norte-americano Bill Clinton caracterizou como "a principal ameaça à economia mundial em meio século", referindo-se aos acontecimentos na Ásia em 1997 (Harris, 2005: 329).[3]

Uma extensa literatura surgiu desde então, com o objetivo não só de explicar aqueles acontecimentos, mas também de contribuir para a formulação de políticas de prevenção e administração de crises futuras. De forma simplificada, alguns autores atribuem aquelas crises à deterioração de indicadores econômicos dos países, como dívida pública, dívida externa, saldo orçamentário e saldo da conta corrente do balanço de pagamentos, ou à expectativa nutrida pelos agentes econômicos de deterioração desses indicadores. Outra corrente propõe que fatores internacionais associados à globalização, como a expansão dos fluxos financeiros, o desenvolvimento

* O presente artigo baseia-se na dissertação de mestrado defendida pelo autor no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), em agosto de 2004. A dissertação tem como título "Vulnerabilidade Externa dos Países Emergentes: Fatores Internos e Internacionais nas Crises Financeiras desde os Anos 1990".

** As opiniões manifestadas no presente artigo são pessoais e não refletem necessariamente posições do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.

tecnológico e o aumento do número de participantes no mercado financeiro, bem como deficiências da governança financeira internacional, deveriam estar no centro de uma explicação convincente das crises financeiras nos países emergentes no final da década passada e início da atual.

A partir da análise do estado de alguns indicadores econômicos selecionados nos países emergentes atingidos por crises no período 1994-2001 e de uma exposição das tendências internacionais ligadas à globalização, ressalta-se no presente artigo o peso dos fatores internacionais na explicação das crises financeiras recentes. Não se inclui entre os objetivos deste artigo, entretanto, uma discussão aprofundada sobre o processo da globalização, seus benefícios e malefícios, nem sobre fundamentos econômicos em si, a não ser com relação ao debate sobre as crises financeiras nos países emergentes.

Seguindo o propósito enunciado acima, na seção 1 a vulnerabilidade dos países emergentes será abordada com base em uma série de indicadores selecionados a partir de uma revisão da literatura sobre o tema. Na seção 2 serão apresentadas as tendências e características das finanças internacionais que contribuem para o aumento do risco de crises financeiras nos países emergentes.

1. Indicadores econômicos

Este estudo não comporta uma análise dos modelos de crise no balanço de pagamentos, a começar pelo modelo canônico formulado por Krugman (1979). Em lugar disso, serão resumidos a seguir os avanços alcançados na definição de indicadores econômicos que permitem a previsão de crises financeiras. Existem vários esforços paralelos no sentido de identificar os chamados "*early warning signals*", tanto por parte das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), o Fundo Monetário Internacional (FMI) em particular, quanto por parte da comunidade acadêmica e de institutos de pesquisa independentes (*think tanks*). Devem-se mencionar, ainda, as avaliações de risco soberano efetuadas por agências, como Standard and Poor's e Moody's, e por bancos internacionais, que revelaram um poder de previsão aquém do esperado por ocasião das crises financeiras desde a década de 90 (Goldstein, Reinhart e Kaminsky, 2000: 5-6).

Não há consenso sobre um conjunto de indicadores básicos, embora transpareça nos indicadores propostos pelos diversos autores que a pergunta à qual os indicadores de vulnerabilidade devem responder diz respeito à possibilidade de um país dar continuidade ao serviço de sua dívida pública interna e de sua dívida externa “de um modo não explosivo”, segundo as condições dadas pelos mercados (Williamson, 2002: 3).

Goldstein e outros (2000) utilizam nada menos do que 24 indicadores, que incluem, entre outros os seguintes elementos: reservas internacionais; dados de comércio (importações, exportações, termos de comércio); situação da conta corrente como proporção do produto interno bruto (PIB); influxo de capitais de curto prazo; investimento direto estrangeiro; déficit orçamentário como proporção do PIB; diferença entre taxas de juros interna e internacionais; base monetária; razão entre crédito doméstico e PIB; taxa de juros real sobre depósitos; relação entre empréstimos nominais e taxas de juros sobre os depósitos; consumo governamental e empréstimos do banco central para o setor público.

Hawkins e Klau (2000: 2-3), do Banco para Compensações Internacionais (*Bank for International Settlements*-BIS), observam, citando estudo de Kaminsky (1998) e outros, que constariam da literatura nada menos do que 105 indicadores, dos quais 43 figurariam entre os mais importantes em pelo menos um estudo. Os indicadores mais importantes, nesses estudos, seriam: reservas internacionais, taxa de câmbio real, expansão do crédito, inflação e crescimento do PIB. Os autores notam que, antes da crise asiática, o tamanho e a composição da dívida externa raramente eram vistos como indicadores úteis de crises financeiras. Desde os anos 90, portanto, tem havido um esforço de discriminar, selecionar e ponderar os indicadores mais relevantes na previsão de crises financeiras, o que antes era feito de forma *ad hoc*.

O FMI, por sua vez, desenvolve um conjunto de indicadores “prudenciais” do sistema financeiro, no qual são destacados os seguintes fatores macroeconômicos que têm impacto sobre a vulnerabilidade financeira dos países: uma taxa decrescente de crescimento do PIB, inflação alta e crescente, deterioração do equilíbrio do balanço de pagamentos, alta volatilidade das taxas de juros e de câmbio, surtos de valorização de ativos, expansão descontrolada do crédito, perda de competitividade

dos setores exportadores e deterioração dos termos de troca (FMI, 2000a: 10-11 e 14-16). Uma série de estudos do quadro técnico dessa instituição também busca compreender o grande número de indicadores potenciais de crises financeiras produzidos pela literatura. Mencionem-se, a propósito, os trabalhos de Berg, Borenstzein e Pattillo (2000, 2004), para quem as propostas desenvolvidas até o momento exibem resultados mistos em termos de previsão de crises financeiras. A principal dificuldade, segundo os autores, residiria na identificação de indicadores que sejam relevantes e, ao mesmo tempo, suscetíveis a uma comparação entre os países, o que raramente seria o caso.

Outro aspecto importante da crescente literatura sobre indicadores de crises financeiras é o conceito de "janela de sinalização" ("*signaling window*"), que define os períodos relevantes da pesquisa sobre os indicadores selecionados, cuja análise permitiria uma antecipação mais precisa das crises financeiras, sem "alarmes falsos". Goldstein e outros (2000: 27) escolhem, em princípio, a janela de 24 meses antes das crises.[4]

Finalmente, cabe mencionar a dificuldade de definir o nível a partir do qual cada indicador (reservas internacionais e déficit em conta corrente, por exemplo) sinalizaria uma probabilidade elevada de crise. Embora haja critérios a partir dos quais se possam estabelecer níveis ideais para alguns indicadores, o vagamente definido "sentimento do mercado" teria, para alguns autores, um papel importante na aferição do risco de crise financeira (Berg e Patillo, 2000).

1.1. Uma seleção de indicadores fundamentais

A escolha dos indicadores pertinentes para o presente trabalho foi orientada pela noção de boa gestão da política econômica, o que remete à identificação dos fundamentos econômicos de um país. Segundo Samuelson e Nordhaus (1993: 462), para avaliar o sucesso do desempenho global de uma economia, os economistas analisam quatro áreas: tamanho e crescimento do produto, nível de emprego, inflação e comércio internacional (equilíbrio entre exportações e importações e estabilidade da taxa de câmbio).

A realidade do estudo das crises financeiras é mais complexa. A síntese de Samuelson e Nordhaus serve de incentivo, contudo, para uma seleção

minimalista dos indicadores. Williamson (2002: 3 e Apêndice A: 17-18), analisando a então iminente crise cambial no Brasil em 2002, parece oferecer uma boa base para a seleção de variáveis, atendendo ao critério mencionado e permitindo um diagnóstico o mais simplificado possível dos fundamentos econômicos de um país.

Os indicadores sugeridos aqui com inspiração no trabalho de Williamson têm o mérito de se relacionar quase imediatamente aos fundamentos gerais expostos acima e a questões específicas que surgem na análise das crises financeiras: o dinamismo e a estabilidade da economia (crescimento, inflação), a sustentabilidade da dívida pública (déficit/superávit orçamentário[5], relação dívida/PIB) e a sustentabilidade da dívida externa (dívida externa total, situação da conta corrente do balanço de pagamentos[6] e reservas em moeda estrangeira). Algumas adaptações podem ser feitas, contudo, aos indicadores empregados por Williamson, para fim de ulterior simplificação, uma vez que aquele autor analisava um único país, não um conjunto de países. Desse modo, quanto à dívida pública, foi descartada a distinção entre dívida externa do setor público e dívida externa do setor privado, agrupadas sob a rubrica "dívida externa total". Além disso, Williamson considera o desvio de uma taxa de câmbio de equilíbrio, que seria estimada pelos agentes do mercado, como um indicador de vulnerabilidade. É um indicador, uma vez mais, de difícil verificação quando a pesquisa abrange um conjunto de nove países. Ademais, não existe consenso sobre a validade do conceito de taxa de câmbio de equilíbrio. Alan Greenspan (2004) diz, a esse respeito, que, não obstante os esforços por parte dos analistas, nenhum modelo de previsão de "movimentos direcionais" das taxas de câmbio é muito superior do que jogar uma moeda para o alto.[7] É de se esperar, contudo, que houvesse distorções em graus variados nos países que enfrentaram crises, uma vez que na maioria deles vigorava um modelo de câmbio fixo ou um mecanismo intermediário de vinculação à taxa cambial do dólar.

A "janela de sinalização", por sua vez, basear-se-á em Goldstein, Reinhart e Kaminsky (2000). Diferentemente do que propõem esses autores, os dados apresentados neste artigo se referem aos dois anos-calendário anteriores às crises, mais aqueles relativos ao próprio ano em que ocorreu a crise. Para fins de controle, serão exibidos os dados sobre os indicadores

selecionados relativos ao Chile, país que não deu origem a nenhuma crise desde os anos 90 e que sofreu de forma branda, em comparação com países em nível similar de desenvolvimento, os efeitos da propagação de crises iniciadas no exterior, inclusive em seus vizinhos do Cone Sul.[8]

Os níveis de cada indicador considerados aceitáveis, do ponto de vista da prevenção de crises ou da maior probabilidade de um "bom equilíbrio" serão adicionados a cada gráfico, quando houver. Quanto às finanças governamentais, serão tomados como base os critérios de convergência estabelecidos no Tratado de Maastricht para a adesão à União Econômica e Monetária Européia (não mais do que 3% de déficit orçamentário anual e dívida pública total de no máximo 60% do PIB). Esses critérios têm sido alvejados por severas críticas. Em resumo, se considera que Maastricht restringe em excesso a liberdade dos governos nacionais da União Européia que aderiram à moeda única de praticar políticas anticíclicas (de expansão fiscal nos momentos recessivos e austeridade fiscal nos períodos de crescimento). E a política fiscal foi praticamente o único instrumento de gestão da política econômica que restou àqueles governos nacionais, uma vez que a política monetária passou a ser responsabilidade do Banco Central Europeu. Se alguns analistas consideram rigoroso o limite de Maastricht, Artana, López Murphy e Navajas (2003: 69) ponderam que, em relação aos países da América Latina, "valeria a pena estabelecer um limite à dívida do tipo criado em Maastricht, de cerca de 30% do PIB, uma vez que níveis razoáveis de endividamento sejam alcançados. Este é apenas metade do nível que os europeus fixaram no Tratado de Maastricht, mas reflete os pequenos mercados de capital da América Latina, taxas de juros mais elevadas e menor participação das receitas em relação ao PIB".

Em relação à conta corrente, o valor de referência será o sugerido por Amadeo (2003: 9), de 2% do PIB.

Cabe lembrar que aqui, como no estudo de Williamson (2002: 3), deve-se ter em mente o conceito de equilíbrios múltiplos, o qual se refere às situações em que, dado um determinado estado dos fundamentos de um país, diversos resultados são possíveis, desde a não ocorrência de uma crise financeira até um ataque especulativo de grandes proporções (respectivamente, o "bom" e o "mau" equilíbrio) dependendo das expectativas dos investidores sobre o estado de uma economia ou sobre a manutenção

por um governo de determinadas políticas (o exemplo mais claro é o da política de câmbio fixo).

Nos gráficos abaixo, "C" equivale ao ano da crise (México = 1994; países asiáticos = 1997; Rússia = 1998; Brasil = 1999; e Argentina = 2001). "C-1" e "C-2" correspondem aos dois anos antecedentes.

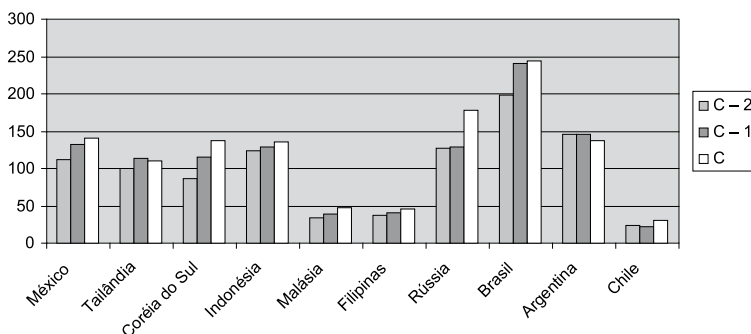
Gráfico 1
Dívida externa total em bilhões de dólares

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators 2001/2002* e *Global Development Finance Indicators 2002/2003 apud* Brasil, Ministério do Planejamento.

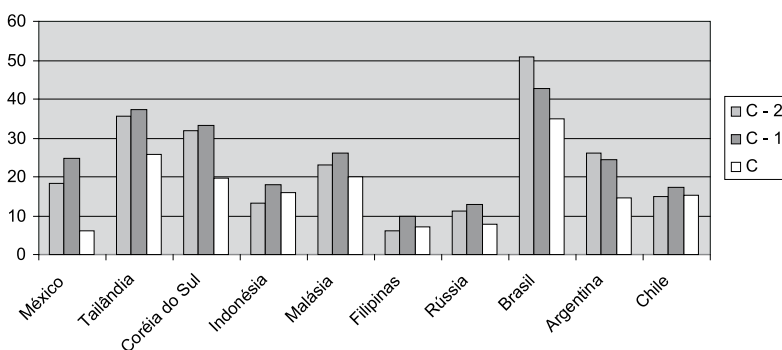
Gráfico 2
Reservas em moeda estrangeira (em bilhões de dólares)

Fonte: Fundo Monetário Internacional (2003), *International Financial Statistics, Yearbook*. Cálculo feito a partir da multiplicação do valor das reservas, expresso em direitos especiais de saque (DES), a unidade de valor que o FMI utiliza, pela cotação em dólar dos DES, no final de cada período, fornecida na mesma publicação.

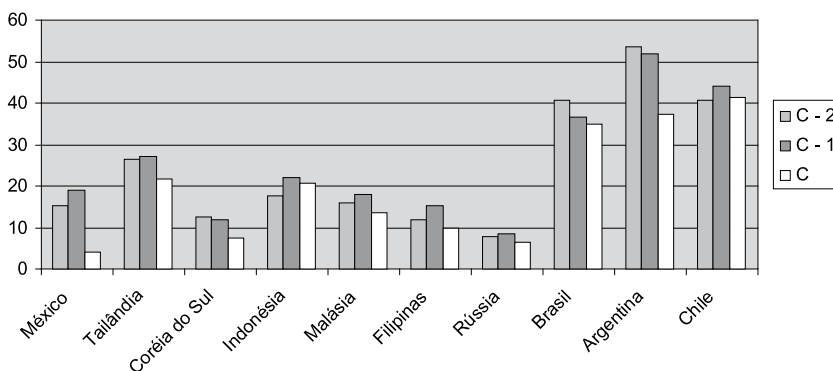
Gráfico 3
Reservas totais, exceto ouro (em semanas de importação)

Fonte: Fundo Monetário Internacional (2003), *International Financial Statistics, Yearbook*.

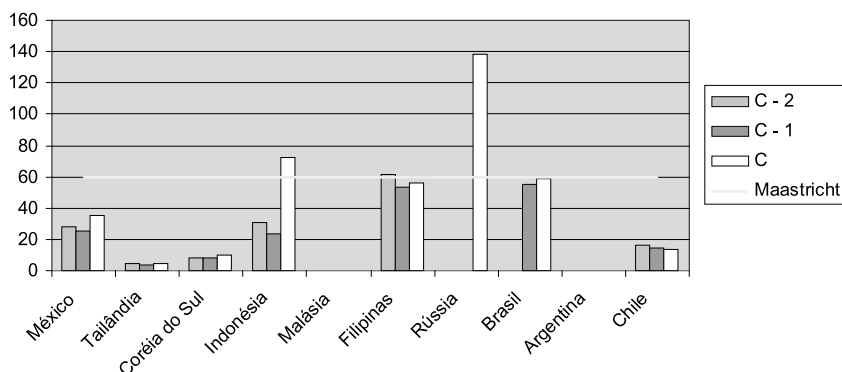
Gráfico 4
Dívida total do setor público como % do PIB

Fonte: Banco Mundial (2003), *World Development Indicators*. Não foram localizados dados para Malásia e Argentina e apenas parcialmente para Brasil e Rússia no WDI 2003.

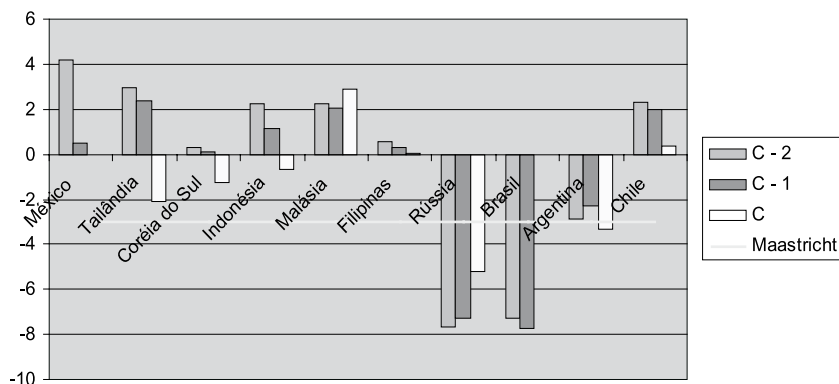
Gráfico 5
Saldo orçamentário (%PIB)

Fonte: Banco Mundial (2003\0, *World Development Indicators*. Os números relativos a "C-2" e "C-1" na Rússia são estimativas da *Economist Intelligence Unit* (*Country Reports 1998 – 1st quarter* – e *1999 – 4th quarter*). Dados não localizados sobre o Brasil em "C".

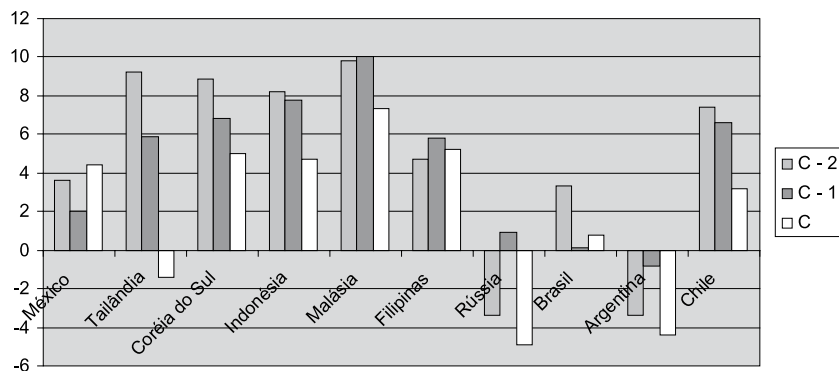
Gráfico 6
Taxa de crescimento do PIB

Fonte: Fundo Monetário Internacional (2003), *International Financial Statistics, Yearbook*. As informações sobre a Rússia foram colhidas em *International Financial Statistics, Yearbook 2002* e Fundo Monetário Internacional (2002), *World Economic Outlook apud* Brasil, Ministério do Planejamento.

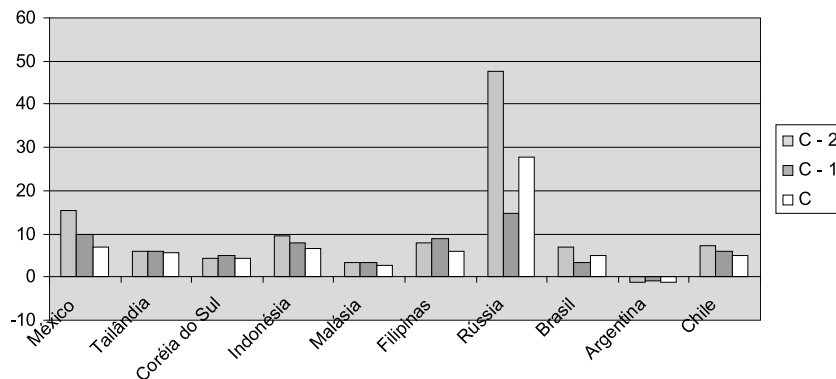
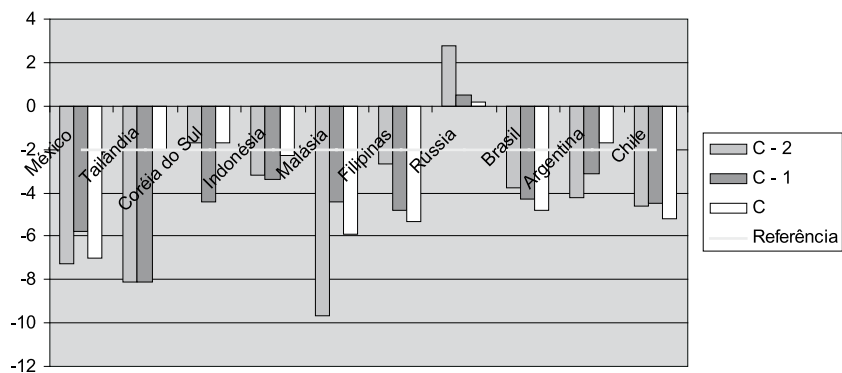
Gráfico 7
Inflação

Fonte: Fundo Monetário Internacional (2003), *International Financial Statistics*, *Yearbook*.

Gráfico 8
Conta corrente do bal. de pagamentos (saldo como % PIB)

Fonte: Fundo Monetário Internacional (2002), *International Financial Statistics, Yearbook 2002 apud* Brasil, Ministério do Planejamento.

1.2. Avaliação dos resultados

Exceto no que diz respeito à conta corrente, em que a quase totalidade dos países que enfrentaram crises, com a notável exceção da Rússia, apresentou déficits acima do nível "ideal" nos dois anos precedentes e no próprio ano em que ocorreu a crise, a realidade revelada pelas tabelas acima não permite afirmações categóricas sobre o papel dos fundamentos na deflagração das crises financeiras nos países selecionados. É certo que a maioria dos países apresentava desequilíbrios em seus fundamentos macroeconômicos nos períodos que precederam as crises, mas esses desequilíbrios não foram os mesmos de um país para o outro e, quando coincidiam, se manifestavam com magnitudes diferentes.

Quanto aos Gráficos 1 a 3, pode-se observar que, enquanto o estoque da dívida externa aumentou de forma constante entre "C – 2" e "C" nos países selecionados, com exceção de Tailândia e Argentina, o nível de reservas internacionais caía, desta vez em todos os países, em alguns casos a níveis muito baixos, como no México, em que, ao final de 1994, as reservas correspondiam a menos de 1 mês em importações (menos de dois meses na Coréia e na Rússia). No caso do Chile, embora a dívida tenha aumentado no período selecionado, as reservas internacionais permaneceram praticamente estáveis no período. O acúmulo da dívida externa, associado à queda do nível de reservas, parece, portanto, ter correlação com o despontar da crise nos países selecionados.

Os Gráficos 4 e 5, que exibem os dados, respectivamente, de dívida pública total e de saldo orçamentário como proporções do PIB, justificariam em princípio, um tratamento mais benevolente dos países emergentes selecionados. Apenas a Rússia e a Indonésia não se qualificariam, hipoteticamente, à União Econômica e Monetária Européia, com sua relação dívida/PIB ultrapassando o limite de Maastricht no ano da crise (C). Outros países, entretanto, apresentaram um nível de endividamento público elevado, como o Brasil e as Filipinas, esta última tendo superado o valor de referência em "C – 2". Convém realçar o baixo grau de endividamento público como porcentagem do PIB de Tailândia e Coréia, na maior parte do tempo, de um dígito. Os números relativos ao déficit/superávit orçamentário são ainda mais impressionantes. Seis dos nove países exibiram superávits

nos dois anos anteriores à crise, sendo que apenas Brasil e Rússia ficaram aquém do critério de Maastricht. No ano da crise, seis países registravam números negativos, mas apenas dois – Rússia e Argentina – deixariam de atender à exigência da União Econômica e Monetária (não foram localizados dados de 1999 sobre o Brasil na fonte utilizada). O Chile, com um baixo nível de endividamento e superávit orçamentário, prova, mais uma vez, que uma situação favorável nos indicadores, se não é suficiente para evitar completamente uma crise financeira, ao menos deve ter aumentado a resistência do país a ataques especulativos ou ao contágio, por ocasião das crises mexicana, asiática e brasileira.

O indicador de crescimento econômico (Gráfico 6) foi selecionado pelos seus impactos na capacidade de pagamento do país e na sustentabilidade de sua dívida, gerando um aumento da arrecadação tributária pelos governos e uma diminuição, por óbvio, da relação dívida/PIB, mantido constante o numerador. À exceção de Rússia e Argentina, os países selecionados apresentaram crescimento do PIB nos dois anos anteriores ao episódio de crise, embora de forma desigual, com a Ásia crescendo a um ritmo mais intenso do que Brasil e México, por exemplo. No ano da crise, o crescimento do PIB foi negativo apenas na Tailândia, na Argentina e na Rússia, mas sofreu piora também em outros países. Como o crescimento fora robusto em 1995 e 1996 na maioria das economias asiáticas, não se pode dizer que a desaceleração de 1997 tenha sido dramática, com 5 países expandindo-se a níveis próximos ou superiores a 5% ao ano. O crescimento chileno, por sua vez, em 1998, caiu à metade do percentual registrado em 1997. A partir dos números apresentados, é possível dizer que o declínio da taxa de crescimento econômico nos países selecionados mantém uma correlação fraca com as crises financeiras que assolaram aqueles países.

A inflação (Gráfico 7) tampouco parece ter sido um fator determinante da vulnerabilidade externa dos países listados, todos com variação de preços de um dígito em todos os períodos pesquisados, exceto a Rússia, de 1996 a 1998, e o México, em 1992.

Por fim, o saldo da conta corrente, expresso no Gráfico 8, é o indicador que apresenta o maior grau de regularidade entre os países que enfrentaram crises financeiras desde a década de 90. A Rússia apresentou comportamento anômalo, desta vez para o lado positivo, tendo registrado superávits entre

"C – 2" e "C". A maioria dos países – as exceções são a Coréia do Sul, em 1995, e a Argentina, em 2001 – informaram déficits superiores ao valor de referência – 2% do PIB – no período escolhido para a pesquisa. O país escolhido para efeito de controle, o Chile, não fugiu à regra neste caso, tendo registrado déficits acima de 4% do PIB entre 1996 e 1998. Os resultados mostram, por conseguinte, que o saldo da conta corrente é o indicador que mantém correlação mais forte com a vulnerabilidade externa dos países emergentes e, por conseguinte, com a ocorrência de crises financeiras.

O balanço geral é de que os países selecionados provavelmente se situavam na faixa de "equilíbrios múltiplos" descrita por Williamson em seu artigo sobre o Brasil, apresentando alguns problemas nos indicadores escolhidos, mas não necessariamente graves a ponto de justificarem as crises financeiras observadas desde os anos 90.

2. Fatores internacionais

Kindleberger (2000: 49), ao historiar as crises financeiras desde o século XVII, as associa a "desordenamentos", eventos exteriores de grande magnitude, que mudam os horizontes, expectativas, oportunidades de lucro e comportamentos. A aceleração do processo de globalização financeira, ao lado da formação de uma verdadeira economia mundial capitalista., sobretudo a partir da década de 90, com o fim da Guerra Fria,[9] poderia ser caracterizada como um fenômeno desorganizador, tal como descrito por Kindleberger.

As crises financeiras ocorridas desde os anos 90 são entendidas por vários autores como produto das transformações sistêmicas embutidas na nova realidade da globalização e da incapacidade do sistema financeiro internacional em dar uma resposta à altura desses desafios. Por tal prisma, pode-se falar de uma vulnerabilidade do sistema financeiro internacional, além de uma vulnerabilidade de países emergentes que operam nesse sistema (Gilpin, 2000: 134-162; 2001: 263).

Essa posição, inicialmente identificada com o campo de estudo das Relações Internacionais, hoje também é aceita por autores do *mainstream* da Ciência Econômica. Radelet e Sachs (2001: 122) caracterizam a crise asiática como um "testamento dos defeitos dos mercados de capitais internacionais

e sua vulnerabilidade a reversões repentinas da confiança dos mercados" e constatam que os problemas do sistema financeiro internacional deveriam receber a mesma atenção que é conferida às deficiências internas daquelas economias – falhas no sistema bancário, problemas de governança, intervenção inadequada do Estado na economia.

Segundo a sistematização da literatura proposta por Armijo (1999: xv), existe uma divisão entre, de um lado, a maioria dos economistas desenvolvimentistas e formuladores de políticas em países em desenvolvimento e, de outro lado, formuladores de políticas nas economias industrializadas e atores financeiros privados, incluindo banqueiros internacionais e investidores institucionais. O primeiro grupo reconheceria claramente o fenômeno do contágio financeiro, em que países com bons fundamentos econômicos são subitamente acometidos por fugas maciças de capitais e por crises agudas de liqüidez, que poderiam ser atribuídas a comportamentos irracionais e ineficientes dos agentes econômicos nos mercados globais de capitais. No discurso do segundo grupo, as crises financeiras internacionais seriam resultantes de políticas econômicas inconsistentes e vontade política insuficiente nos países emergentes. A autora considera que a relutância dos investidores e tomadores de decisões dos países desenvolvidos em reconhecer a contribuição dos fatores sistêmicos para as crises financeiras recentes – e a conseqüente inação em resposta a esses fatores – aumenta a vulnerabilidade dos países emergentes a futuras crises financeiras.

A principal evidência da importância dos fatores sistêmicos foi a ocorrência do contágio nas crises financeiras recentes, fenômeno que designaria sua propagação através das fronteiras nacionais. Como afirma Drazen (2001: 51), "contágio é o fenômeno por meio do qual uma crise monetária, por si só, em um país, torna mais provável uma crise monetária (ou fraqueza monetária) em outro país. Uma crise em um país será seguida por uma crise em outro país, sem outra explicação aparente a não ser a crise original." Schwartz (1998), no entanto, diz que o fenômeno descrito na literatura como contágio teria sido, na maioria das vezes, segundo as evidências empíricas disponíveis a respeito das crises ocorridas nos anos 90, a repetição, num curto espaço de tempo, de episódios de fuga de capitais de países que compartilham políticas macroeconômicas frágeis.[10]

A dimensão financeira não é a única importante na análise da vulnerabilidade dos países ou na identificação das causas de crises financeiras. As relações econômicas de um país com o resto do mundo se verificam tanto na conta corrente de um país quanto na conta de capital e ambas têm impacto sobre sua vulnerabilidade externa. Os fluxos financeiros internacionais, principalmente os de origem privada, entretanto, se tornaram fatores determinantes das taxas de câmbio e uma fonte mais abundante de financiamento das economias emergentes do que o comércio internacional e do que o financiamento oficial proporcionado por governos e organizações internacionais. A presente seção tratará de descrever as características dos fluxos de capitais nos anos 90 que exerceram pressão sobre o sistema financeiro internacional e a contribuição do próprio sistema para o problema da vulnerabilidade externa dos países emergentes.

2.1. O volume e a natureza dos fluxos financeiros desde a década de 90

O início da década de 90 foi marcado por uma retomada dos fluxos de capitais privados em direção aos países em desenvolvimento, incluindo alguns dos países latino-americanos altamente endividados e que estiveram no epicentro da crise da década de 80. Os fatores por trás desse renovado ingresso de capitais nos países emergentes foram as baixas taxas de juros nos Estados Unidos no início da década de 90 e as políticas anti-inflacionárias e liberalizantes promovidas pelos governos nas economias emergentes (Krugman e Obstfeld, 2001: 720).

Nos 12 anos entre a crise da dívida de 1982 e a crise mexicana de 1994, o fluxo de capitais privados para as economias emergentes cresceu mais de seis vezes, de US$ 24 bilhões para US$ 148 bilhões (Rubin e Weisberg, 2003: 17). Em 1997, ano em que foi deflagrada a crise asiática, esse valor atingiu o pico de US$ 285,8 bilhões, reduzindo-se substancialmente após a crise russa, para US$ 205,5 bilhões em 1998, US$ 194,5 bilhões em 1999, US$ 170,9 bilhões em 2000, US$ 151,3 bilhões em 2001 e US$ 155,3 bilhões em 2002. Em 2003, os fluxos líqüidos privados subiram novamente a cerca de US$ 200 bilhões, o maior valor desde 1998 (Banco Mundial, 2004: 4).

O comércio internacional de bens e serviços, outra força motriz do crescimento econômico mundial e da integração econômica entre os países,

apresentou crescimento expressivo, porém tímido se comparado com os das finanças internacionais. No final dos anos 90, o volume dos negócios cambiais chegou a somar US$ 1,5 trilhão por dia, em comparação com um volume global de exportações que atingiu, durante todo o ano de 1997, US$ 6,6 trilhões ou US$ 25 bilhões por dia (Gilpin, 2000: 140).

Além de superiores aos valores movimentados no comércio internacional, os recursos envolvidos nas transações financeiras internacionais de caráter privado ultrapassaram com folga os ingressos de fundos oficiais nos países emergentes, provenientes de ajuda a fundo perdido ou empréstimos de fontes multilaterais e bilaterais. Entre 1997 e 2002, os fluxos oficiais líquidos variaram entre US$ 22,8 bilhões (2000) e US$ 60,9 bilhões (1998) (*idem*) inferiores à metade do montante de recursos privados dirigidos aos países emergentes no pior ano desde a crise russa.

A primeira conseqüência disso é que uma parcela crescente da renda nacional dos países emergentes passou a ser integrada por esses capitais, em complemento ao grau insatisfatório de poupança e investimento domésticos nessas economias. O influxo de capitais passou a representar parcela substancial do Produto Interno Bruto (PIB) em um grande número de países: 9,4% no Brasil (1992-95); 25,8% no Chile (1989-95); 9,3% na Coréia (1991-95); 45,8% na Malásia (1989-95); 27,1% no México (1989-94) e 51,5% na Tailândia (1988-95) (Banco Mundial, 1997 *apud* Tirole, 2002: 2). Qualquer refluxo desses capitais em direção à qualidade e segurança dos ativos localizados em seus países de origem seria sentido, nesse contexto, de forma mais incisiva pelas economias emergentes do que em épocas anteriores. Qualquer que seja a causa da retirada repentina de investimentos de um país – desde a insegurança em relação à política macroeconômica de seu governo até a necessidade de realizar lucros para compensar perdas em outros mercados, uma das causas do contágio –, pode-se argumentar que o aumento do volume dos fluxos internacionais de capitais privados torna, por si, as economias dos países emergentes mais vulneráveis às decisões dos agentes econômicos do que num contexto de menor quantidade de capitais em circulação ao redor do mundo.

A natureza dos fluxos financeiros transfronteiriços, além do seu volume, também influencia a vulnerabilidade do país recipiendário, isto é, a qualidade dos fluxos de capitais pode ser tão importante quanto

sua quantidade.[11] Ao aumento da vulnerabilidade resultante do simples aumento dos capitais em circulação agregue-se que boa parte dos recursos financeiros destinados às economias emergentes durante a década de 90 era de curto prazo, os chamados investimentos de portfólio, que podem ser mais facilmente repatriados ou redistribuídos para outras economias emergentes, à discrição dos investidores e administradores de recursos.

Segundo dados compilados por Armijo (1999: 5), todos os países emergentes que enfrentaram crises monetárias e financeiras agudas nos anos 90, receberam uma proporção maior de investimentos de curto prazo em relação a seu Produto Nacional Bruto (PNB) do que de investimentos diretos. Em meados dos anos 90, investimentos de portfólio representavam, em média, 40% dos fluxos líquidos para economias emergentes, enquanto o investimento direto estrangeiro, apenas 28%. Entre 1997 e 1999, em conseqüência da crise asiática, os capitais de portfólio caíram para 16% e o investimento direto estrangeiro subiu para cerca da metade dos fluxos, boa parte desse montante direcionado, contudo, para operações de fusões e aquisições.

2.2. As tecnologias da informação e das comunicações nas finanças internacionais

O desenvolvimento das tecnologias da informação é apontado como um dos aspectos que contribuíram para o aumento da volatilidade dos mercados de capitais internacionais na década de 90. O progresso tecnológico afeta as transações financeiras internacionais de duas formas: de um lado, ocorre uma redução dos custos de transação das operações financeiras internacionais, permitindo que um volume cada vez maior de recursos e um número crescente de investidores atuem fora de seus países de origem (Mishkin e Strahan, 1999: 2).[12] De outro, as novas tecnologias da informação reduzem as assimetrias de informação entre os agentes econômicos (*idem*: 3). Em relação ao problema das crises financeiras nos países emergentes, cabe indagar se i) a redução dos custos de transação, ao mesmo tempo em que apresenta vantagens, não apresentaria também desafios para os países investidores e sobretudo para os receptores de recursos e ii) se a disponibilidade de ferramentas

tecnológicas efetivamente reduziu as assimetrias de informação que, para alguns autores (Stiglitz, 2002: xi), ajudam a explicar a ocorrência de crises financeiras nos países emergentes.

A redução dos custos de transação significa que o investidor adquiriu capacidade sem precedentes de retirar seus investimentos de um país a custo relativamente baixo. Cada investidor tem mais facilidade para realocar seus recursos, reduzidos os obstáculos técnicos anteriormente existentes que impediam essa movimentação mais rápida dos investimentos. Os custos de transação existentes no passado, desse ângulo, não deixavam de apresentar atrativos para os países receptores de recursos externos, notadamente os emergentes, na medida em que inibiam, na prática, as possibilidades de refluxo de capitais ou interferiam na composição dos fluxos de capitais, em favor dos investimentos de mais longo prazo. Do ponto de vista dos países de origem dos investimentos, os custos de transação diminuíam a perspectiva de atuação de investidores de pequeno porte nos mercados de capitais internacionais, que nos dias de hoje torna mais sensível politicamente o problema da administração de crises pelos governos dos países desenvolvidos.

Pode-se dizer, a respeito da assimetria de informação, que se trata de uma das principais causas do efeito “manada” (*herd behaviour*), em que investidores individuais suspeitam que os demais possuem informações privilegiadas sobre o estado de uma determinada economia emergente, optando, em conseqüência, por acompanhá-los na decisão de vender seus ativos no país.

Motivados por essa suspeita, os compradores ou investidores têm diante de si duas alternativas: i) simplesmente retirar-se do mercado ou ii) contratar intermediários (bancos, corretoras e distribuidoras de valores, por exemplo), profissionais do mercado cujo papel é aumentar a liquidez de ativos financeiros por meio da difusão de informações entre vendedores e compradores e pela utilização de ferramentas de avaliação de risco, que promovem a confiança dos credores na recuperação de seus créditos (Allen, McAndrews e Strahan, 2001: 10-11). Trata-se, contudo, de um remédio imperfeito para a assimetria de informação, porque os intermediários não estão imunes a conflitos de interesse e são, eles próprios, ativos participantes dos mercados de capitais com recursos próprios.[13]

As novas tecnologias da informação e das comunicações, ao tornar uma maior quantidade de informação disponível aos agentes econômicos e levar a uma participação mais direta dos investidores nos mercados internacionais de capitais, tendem a ser vistas como panacéia para o problema da assimetria de informações. Não é tão claro, contudo, que todos os investidores tenham passado a obter informação de igual qualidade para orientar suas decisões.[14] Não há como medir o diferencial de informação possuída pelos agentes econômicos que atuaram, com maior ou menor protagonismo, nas crises financeiras dos anos 90. Houve, contudo, um crescimento considerável da participação de investidores amadores nos mercados financeiros, estimulados pelo acesso cada vez mais amplo e barato à Internet e pela veiculação mais freqüente de informações financeiras dirigidas ao público leigo pelos meios de comunicação. A informação especializada de boa qualidade, contudo, parece ter permanecido restrita aos investidores profissionais. A conseqüência disso é que as possibilidades de manipulação do mercado por alguns investidores não foram eliminadas, talvez sequer reduzidas, pelo progresso da tecnologia da informação (Allen, McAndrews e Strahan, 2001: 31). Ao mesmo tempo em que não sanou o problema da assimetria, a difusão tecnológica pode ter contribuído apenas para que um contingente maior de indivíduos sofresse os efeitos perniciosos de ataques especulativos, deslanchados pela ação de um número reduzido de investidores dotados de informação de melhor qualidade que os demais.[15]

2.3. Multiplicidade de credores-investidores

Uma das explicações dominantes para o chamado “efeito manada” tem relação com a mudança do perfil dos credores dos países emergentes, que, até a década de 80, eram Estados soberanos e grandes bancos internacionais e passaram a ser constituídos, na atualidade, por uma multiplicidade de investidores anônimos em títulos públicos, ações e outros produtos financeiros modernos.

O aumento do número de participantes do mercado é visto por alguns autores como um fator de diminuição do risco sistêmico, não de agravamento, uma vez que a presença de novos atores poderia significar a diluição da influência das decisões de investimento de agentes econômicos

individuais e, em conseqüência, de seu potencial de causar danos sistêmicos. Da mesma forma, a exposição ao risco de instituições financeiras individuais, isto é, a posse em seus livros de créditos de má qualidade, teria menos conseqüências num sistema com credores pulverizados do que num sistema caracterizado por maior concentração. Como lembra Manzocchi (1999: 55), refletindo sobre a situação vigente na ordem anterior a Bretton Woods, que estaria sendo retomada na atualidade, a grande dispersão de credores significa que a insolvência de devedores soberanos não ameaça a estabilidade do sistema financeiro internacional.

A pulverização recente dos detentores de créditos teria, nesse sentido, atendido aos interesses tanto dos países em desenvolvimento devedores, que tomaram decisões soberanas nesse sentido nas décadas de 80 e 90, no âmbito dos acordos de renegociação de suas dívidas externas,[16] quanto dos próprios credores, uma vez que as dívidas de Estados soberanos, na década de 80, ameaçaram a saúde financeira de importantes bancos dos países desenvolvidos, sobretudo dos Estados Unidos.

A multiplicidade de credores-investidores e a descentralização do risco criou, por outro lado, problemas de coordenação entre os credores, dificultando a reestruturação do déficit externo dos países em desenvolvimento. Agora não é mais possível, como há vinte anos, concentrar os trabalhos de reescalonamento de dívidas em foros como o Clube de Paris, no caso da dívida contraída junto a governos, e em negociações com os principais banqueiros, no caso da dívida externa privada.[17] Os portadores de títulos dos países emergentes, impossibilitados de cooperarem em favor de uma reestruturação ordenada das dívidas, se precipitam num processo de realização de ativos, muitas vezes em prejuízo próprio e dos países endividados. Esse problema seria agravado pela queda de barreiras legais à liqüidação de bens de Estados estrangeiros por ordem de tribunais dos países desenvolvidos, o que estimula credores individuais a buscar o pagamento dos títulos em seu poder sem compartilhar o valor apurado com os demais credores (Krueger, 2002).

A multiplicidade de investidores e a perda relativa de importância dos grandes bancos aprofunda o problema de "ação coletiva" inerente a episódios de crise financeira. Desenvolvida por Mancur Olson (*apud* Pio, 2002), a teoria da ação coletiva se refere à situação em que cada membro

de um grupo não tem incentivo para atuar por iniciativa própria em favor do interesse comum, em benefício de si mesmo mas também dos demais membros do grupo. No caso concreto em questão, cada credor individual não teria interesse em atrasar a retirada de seus recursos de um país em crise, para participar de uma reestruturação organizada da dívida, sabendo que outros credores não fariam o mesmo e ainda seriam beneficiados por sua decisão de deixar os recursos no país. Esse problema da ação coletiva seria mais grave quanto maior o grupo e menores suas unidades ou atores, como no contexto aqui estudado de múltiplos e relativamente pequenos credores, uma vez que, na teoria de Olson, os atores maiores (ou grandes credores) teriam maior interesse no fornecimento do bem público (estabilidade ou negociação ordenada da dívida) e estariam dispostos, se necessário, a oferecê-lo sozinhos, sem dividir os custos com os demais (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1997: 88-89).

É preciso reconhecer, concluindo a presente seção, que o sistema financeiro do passado, com credores mais definidos e concentrados, não funcionava à perfeição, como demonstrou a crise da dívida dos anos 80, nem o atual sistema é tão diluído quanto parece. Não é plausível que decisões de investimento ou de retirada de recursos de grandes instituições financeiras internacionais tenham deixado de ter importância para os países receptores de recursos ou para outros investidores nesses mercados. Ainda que permaneçam agentes de grande porte no mercado, sua capacidade de contribuir para a estabilidade do sistema financeiro parece, entretanto, ter diminuído, assim como seu interesse em prover um bem público que seria usufruído por um grande número de investidores desconhecidos.

2.4. Governança do sistema financeiro internacional

A adequação da governança do sistema financeiro internacional aos desafios da globalização financeira pode ser avaliada tanto do ponto de vista processual quanto do ponto de vista material. Keohane e Nye (2000: 12) definem governança internacional, sobretudo do ponto de vista processual, como os processos e instituições, formais e informais, que guiam e restringem as atividades coletivas de um grupo. Na dimensão processual, devem-se realçar as questões da transparência, da

responsabilidade e do equilíbrio dos mecanismos decisórios no campo das finanças internacionais, mais especificamente no âmbito das IFIs. Do lado material, cabe recorrer à reflexão de Young (1994: 30), para quem um sistema de governança efetivo é aquele que canaliza comportamentos de modo a eliminar ou aprimorar substancialmente o problema que levou a sua criação. Dessa perspectiva material, a única que será discutida neste artigo, a preocupação deve voltar-se para o tema da eficácia das instituições e regras do sistema no cumprimento de suas atribuições.

De forma resumida, o sistema financeiro internacional, em parte por intermédio das IFIs, se propõe a contribuir para a estabilidade da economia mundial, ajudando a criar condições para o crescimento com equilíbrio macroeconômico dos países, a expansão do comércio internacional e a continuidade dos fluxos de capitais. Na divisão de tarefas estabelecida entre o Banco Mundial e o FMI, a primeira instituição costuma encarregar-se das questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social, enquanto a segunda lida com os problemas de gestão macroeconômica, especialmente os problemas no balanço de pagamentos de seus membros, sem dúvida o principal indicador de crise financeira iminente, com possíveis repercussões internacionais.[18]

Gilpin (2000: 115) aponta, como mecanismos responsáveis pelo funcionamento eficiente do sistema financeiro internacional, a criação e manutenção de liqüidez, o ajuste entre países deficitários e superavitários e as medidas de manutenção da confiança. O sistema financeiro internacional é muito mais amplo do que as IFIs ou do que o regime construído e que evoluiu a partir de Bretton Woods.[19] Como afirma Strange (1994: 88), no entanto, são as IFIs e o regime das finanças internacionais que têm dominado a literatura da Economia Política Internacional. Na concepção de seus fundadores, como John Maynard Keynes, o FMI deveria proporcionar liquidez a um país para que este mantivesse sua economia funcionando em pleno emprego, ainda que sob a pressão de déficits em conta corrente e no balanço de pagamentos. A tônica da atuação do FMI deveria ser, portanto, evitar que um país adotasse medidas recessivas, com impacto nas importações de bens e serviços produzidos em outros países. Gradualmente, o FMI passou a conferir maior prioridade, não à manutenção da demanda agregada no país em crise, mas à sua capacidade de honrar as

dívidas com os credores internacionais, daí a ênfase em aumentos de taxas de juros e controle dos gastos públicos, contida em programas de ajuste negociados entre o FMI e países endividados (Stiglitz, 2002: 196-199).

O melhor indicador da eficiência da governança do sistema financeiro internacional, sobretudo no que diz respeito à prevenção e administração de crises nos países emergentes, é o funcionamento do mecanismo de ajustamento de desequilíbrios no balanço de pagamentos. A análise desse aspecto do regime poderá ajudar na explicação das crises financeiras e da vulnerabilidade dos países emergentes.

Williamson (1988: 324) afirma que, em Bretton Woods, pretendia-se definir, originalmente, as obrigações tanto dos países deficitários quanto dos superavitários na conta corrente do balanço de pagamentos. Historicamente, contudo, o ônus do ajuste tem recaído apenas sobre os deficitários, sob a forma de medidas recessivas e desvalorizações cambiais, que diminuem as importações e aumentam as exportações, e raramente sobre os superavitários, sob a forma de medidas como o aquecimento da demanda, inclusive por importações, e a valorização de suas moedas nacionais. A alternativa, que seria a adoção por um país deficitário de controles sobre a entrada ou saída de capitais, poderia apresentar custos maiores do que os benefícios, pela possibilidade de que tal medida estigmatize um país por longo período, passado não só o episódio de crise, mas também a vigência dos controles. Os mecanismos de ajuste que restam a um país emergente que enfrenta crise em seu balanço de pagamentos são, portanto, no curto prazo, as desvalorizações cambiais e políticas internas voltadas para a promoção de exportações, diminuição da demanda por importações, atração de capitais e estancamento da fuga de capitais.

Segundo Eichengreen (2000: 135), a visão de Keynes sobre o processo de ajuste, que acabou não prevalecendo na construção da ordem de Bretton Woods, comportava a criação de uma *Clearing Union*, espécie de conta em que seriam depositados os superávits dos países credores e da qual sairiam recursos para financiar os déficits dos países devedores, mediante o pagamento de juros. Haveria, nesse sistema, um incentivo para a manutenção de contas correntes e balanços de pagamentos equilibrados, pois os superávits não permitiriam a acumulação de reservas e os déficits gerariam penalidades, sob a forma de pagamento de juros. Os Estados Unidos, então um país superavitário, rejeitaram a idéia. Na ausência de

um processo automático ou pelo menos regular de ajuste sistêmico, ao qual sejam convocadas a participar as duas categorias de países, existe uma tendência a que os desequilíbrios se acumulem ao longo do tempo e se manifestem sob a forma de crises agudas.

Poder-se-ia argumentar que o fluxo de capitais transnacionais desempenha função análoga à da *Clearing House* de Keynes, aplicado a um contexto de liberdade de movimento de capitais, transferindo recursos dos países com poupança abundante para aqueles com escassez de poupança. Na presente década, essa análise deve levar em conta o papel crescente de economias emergentes como exportadoras de capitais para países desenvolvidos, inclusive por meio da inversão de reservas oficiais acumuladas em razão de vultosos superávits em conta corrente. Em relação ao período selecionado para este artigo (1994 a 2001), no entanto, pode-se dizer que investidores privados dos países desenvolvidos, responsáveis pela maior parte das mencionadas transferências, seguiam uma lógica de mercado e de negócios mais comprometida com uma boa relação entre remuneração e risco do que com a correção de desequilíbrios macroeconômicos nos países emergentes. Sem instrumentos jurídicos para convocar deficitários e superavitários a participar de um processo regular de ajuste sistêmico, restava às IFIs cooperar para promover um ajuste quando deflagrada uma crise financeira, por meio dos programas de ajuda ao país ou países em dificuldade, acompanhados, em geral, de pesadas condicionalidades.

Para economistas como Stiglitz (2002) e Radelet e Sachs (2001), às limitações acima apontadas à atuação das IFIs se somaria o fato de que a condução daquelas instituições, sobretudo do FMI, nas crises ocorridas desde os anos 90, baseou-se numa "tecnologia econômica" ultrapassada, que impõe sofrimento desnecessário às economias em crise. Segundo aqueles autores, a combinação de vultosos pacotes de ajuda financeira e condicionalidades relativas à gestão econômico-financeira, impostas pelo FMI para a liberação de recursos aos países emergentes em dificuldade, operaria no sentido de agravar os problemas dessas economias e suas repercussões sistêmicas, em lugar de solucioná-los. Enquanto os países desenvolvidos se permitem adotar políticas anticíclicas para combater conjunturas recessivas ou situações de desconfiança em relação à solidez do sistema financeiro, como a redução das taxas de juros e o aumento do gasto

público, os países em desenvolvimento que recorrem ao FMI são instados a implementar políticas pró-cíclicas, que aprofundam a desaceleração econômica causada pelo colapso do setor externo da economia, como o aumento da taxa de juros, o rigor no controle do gasto público e uma preocupação excessiva com a inflação. Para aqueles autores, a melhor resposta residiria na adoção de medidas de estímulo ao crescimento econômico, que representariam não só um alívio para o país que enfrenta a crise, mas também uma garantia mais segura aos credores externos quanto ao prosseguimento sustentável dos pagamentos externos. As medidas recessivas teriam como conseqüência principal o aumento do número de falências, que frustrariam o objetivo dos programas do FMI de restaurar a capacidade de repagamento das dívidas pelos países em crise.

A *rationale* por trás das políticas propostas pelo FMI é que um forte ajuste fiscal, aliado ao aumento das taxas de juros, produz um efeito positivo sobre a confiança dos investidores, propiciando a retomada dos ingressos de recursos externos que financiam os déficits em conta corrente dos países em crise. A adoção de medidas contracionistas diminui, ademais, a demanda por importações, contribuindo para o ajustamento acelerado das contas externas do país, ao mesmo tempo em que impede o recrudescimento da inflação. O mesmo resultado poderia ser obtido por meio da desvalorização cambial, que estimularia as exportações e reduziria importações, mas tal opção poderia ter outro efeito deletério, na forma de falências das empresas que, no período de euforia, contraíram empréstimos em moeda estrangeira.

Os críticos do FMI respondem que a estratégia da instituição, embora dotada de uma lógica interna, não funciona na prática. Na maioria dos casos, os agentes econômicos prefeririam aproveitar a oportunidade oferecida pela assistência oferecida pelo FMI para deixar os países em crise com perdas mínimas (daí a expressão "*bail-out*") a permanecer nesses países atraídos pela perspectiva de lucratividade gerada por um aumento, ainda que substancial, das taxas de juros. Além disso, os programas do FMI teriam malogrado em conter desvalorizações de moedas nacionais nos países em crise. As falências de empresas continuaram, por conseguinte, em função tanto das desvalorizações cambiais quanto das decisões de aumento nas taxas de juros, aquelas ocorrendo independentemente das políticas propostas pelo FMI e estas sendo ativamente promovidas pela instituição.

Não é possível saber qual teria sido o resultado das políticas propugnadas por autores como Stiglitz e Radelet e Sachs nos países que enfrentaram crises desde os anos 90. O próprio FMI tem reconhecido que os resultados de curto prazo de sua política foram piores do que os esperados. A instituição defende, entretanto, o legado de suas políticas de austeridade no longo prazo, afirmando que a recuperação econômica, sobretudo na Ásia (Tailândia, Coréia do Sul e Indonésia), foi robusta após as dificuldades iniciais. O FMI admite, ainda, suas falhas em matéria de prevenção de crises financeiras, em vista da dificuldade de estancar e reverter os eventos a elas associados, como as fugas de capitais, quando estes já estão em andamento (Fundo Monetário Internacional, 2000b).

Tampouco se pode dizer, por outro lado, que o FMI permaneceu inerte diante das experiências das crises financeiras da década de 90 e do início da atual. Algumas medidas foram tomadas, ao mesmo tempo em que os erros eram identificados e as lições aprendidas. Vale notar duas importantes inovações introduzidas pelo FMI na década de 90. Na área de administração de crises, o FMI criou, em 17 de dezembro de 1997, a *Supplemental Reserve Facility* (SRF)[20], uma linha de crédito sem limite de acesso[21] concedida a um país que enfrenta dificuldades excepcionais em seu balanço de pagamentos, em função de uma perda repentina de confiança dos mercados que coloca sob pressão a conta de capital e as reservas internacionais do país (Fundo Monetário Internacional, 1997).

Quanto à prevenção de crises, o Conselho Executivo do Fundo aprovou, em 23 de abril de 1999, as *Contingent Credit Lines* (CCL)[22], que marcaram uma clara mudança de política do FMI, que passou a ser dotado de um instrumento para atuar antes da eclosão de crises financeiras, defendendo um país contra futuras dificuldades em seu balanço de pagamentos resultantes do contágio de crises ocorridas em outros países, em termos semelhantes aos da SRF, isto é, sem limite de crédito (*idem*, 1999). Como essa oferta de crédito ofereceria uma óbvia oportunidade para o risco moral, a concessão de créditos na forma de CCL beneficiaria apenas países que apresentassem políticas consideradas “de primeira classe” pela instituição (Fischer, 2002: 26).

O êxito ou malogro das políticas e programas do FMI deve ser julgado, enfim, pelo desempenho econômico, medido em termos do crescimento do PIB exibido por México, Tailândia, Coréia, Indonésia, Rússia, Brasil

e Argentina (a Malásia, que não recebeu ajuda do FMI durante a crise asiática, não foi incluída no levantamento) nos anos subseqüentes às crises, conforme o Gráfico 9, bem como pela capacidade dos programas do FMI em reverter o quadro de vulnerabilidade daqueles países. Três observações devem ser feitas, contudo, a esse tipo de análise. Em primeiro lugar, o nível de crescimento econômico foi escolhido como indicador da saúde geral das economias atingidas por crises. A situação da conta corrente (Gráfico 10), por sua vez, foi selecionada por ser este indicador o que mantém correlação mais próxima, como demonstrado anteriormente, com a eclosão de crises financeiras nos países emergentes. Segundo, não é possível saber, com absoluta certeza, qual seria o comportamento dessas economias se tivessem sido adotadas medidas ao estilo Stiglitz-Sachs. Em terceiro lugar, pode não haver relação de causalidade entre os programas do FMI e a eventual recuperação verificada posteriormente, que plausivelmente poderia ter ocorrido sem a intervenção do Fundo, após uma severa recessão (caso da Argentina, por exemplo, que não recebeu assistência financeira na etapa derradeira de sua crise).

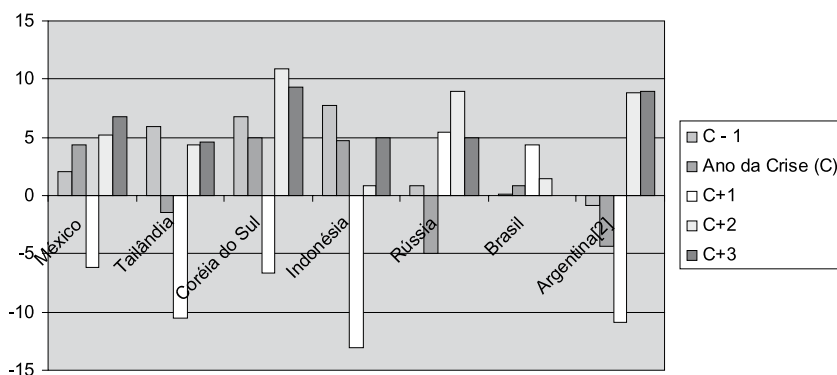
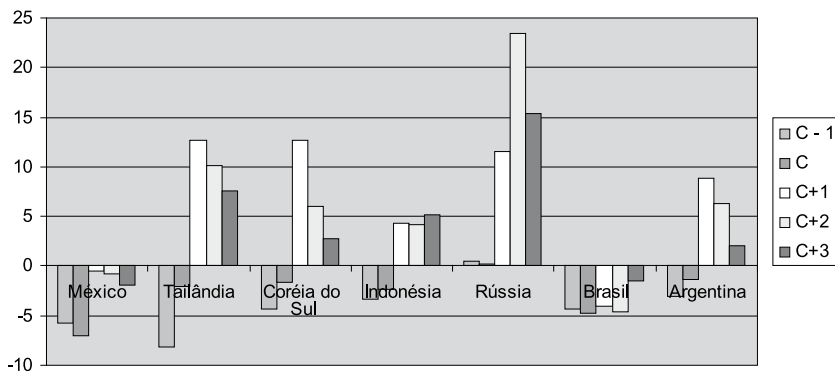
Gráfico 9
Variação anual do PIB (em %)

Fonte: 1) Fundo Monetário Internacional (2003), *International Financial Statistics, Yearbook*. Os dados sobre o Brasil e a Rússia foram colhidos em Brasil, Ministério do Planejamento a partir de informações do *Yearbook* 2002 do Fundo e do Banco Central do Brasil. 2) Sobre a Argentina, entre "C+1" e "C+3", Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook Database* (2002 e 2004).

Gráfico 10
Saldo da conta corrente (% PIB)

Fonte: Ministério do Planejamento (*loc. cit.*). Os dados do Brasil para "C+3" (2002), assim como, novamente, os dados sobre a Argentina entre 2002 e 2004 foram colhidos em www.imf.org, World Economic Outlook Database, acesso em 31/5/2007.

As tabelas acima dão sustentação, no curto prazo, à análise de Stiglitz e Radelet/Sachs de que as políticas preconizadas pelo FMI no contexto dos programas de assistência financeira aos países em crise provocaram uma profunda recessão, por eles considerada desnecessária e contraproducente, uma vez que a correção dos desequilíbrios das economias listadas poderia ser alcançada por intermédio de medidas anticíclicas, isto é, de promoção do crescimento. Apenas o Brasil e a Rússia não enfrentaram uma redução do PIB no primeiro ano subseqüente ao momento agudo da crise, embora, no caso do Brasil, tendo em conta que a desvalorização do real aconteceu no mês de janeiro, o imediato pós-crise tenha-se desenrolado em 1999 ("C", não "C+1"), quando foi registrado crescimento reduzido, de 0,8%.

A favor do FMI, houve, com efeito, uma reversão ou uma redução para níveis "aceitáveis" dos déficits em conta corrente na maioria dos países já em "C+1". Deve-se reconhecer, ainda, que a maioria dos países recuperou o crescimento do PIB no segundo e terceiro anos após a crise, alguns de forma pujante, como a Coréia e o México. O exemplo da Argentina, entretanto, que não recebeu auxílio do FMI imediatamente após a crise, nem seguiu à risca as recomendações de política econômica do Fundo,

pode ser evidência de que não caberia aos programas do FMI o crédito integral pelo crescimento econômico na seqüência de agudas recessões nos países selecionados.

Conclusão

Os anos 90 foram um período não só de grande euforia com o alcance e a lucratividade crescentes das transações financeiras internacionais, mas também de grande apreensão com a volatilidade dos mercados financeiros mundiais e com a virulência das crises financeiras que se abateram sobre vários países emergentes. Tais crises ameaçaram, em alguns casos, pôr a perder, num curto espaço de tempo, a prosperidade conquistada durante a expansão econômica alcançada anteriormente.

Uma vasta literatura surgiu desde então, em busca das causas dessas crises financeiras e de políticas capazes de reduzir a probabilidade de sua ocorrência, bem como sua freqüência. Trata-se de um fenômeno de causas complexas e múltiplas e que, até o presente, permanece objeto de controvérsia entre os especialistas. O argumento defendido neste artigo é que os fundamentos econômicos domésticos dos países que enfrentaram crises desde os anos 90 não são causas suficientes para explicar a emergência dessas crises. Tendo em mente o conceito de equilíbrios múltiplos, presente nos modelos desenvolvidos pelos economistas, foi apresentada uma série de indicadores sobre nove países emergentes que enfrentaram crises desde os anos 90. Embora as economias pesquisadas registrassem alguns desequilíbrios, tanto nos indicadores escolhidos, quanto provavelmente em outros indicadores existentes na literatura, poucos eram os casos em que havia relativo consenso sobre a insustentabilidade de sua situação econômica no período anterior à crise, o que em grande medida explica o fato de várias das crises terem tomado de surpresa até analistas profissionais.

Um outro tipo de explicação para a vulnerabilidade externa dos países emergentes foi buscado, então, nas tendências internacionais associadas à globalização financeira, que tornariam o sistema financeiro internacional mais propenso a crises financeiras, bem como em eventuais insuficiências na governança do sistema financeiro internacional. Embora

a análise realizada tampouco autorize conclusão categórica sobre a relação de causalidade entre os fatores internacionais apresentados e as crises financeiras ocorridas nos países emergentes entre 1994 e 2001, pode-se dizer que aqueles fatores não devem ser menosprezados como fontes de instabilidade para o sistema, merecendo atenção por parte das estruturas internacionais de cooperação em matéria financeira.

Recebido em dezembro de 2006
Versão definitiva em novembro de 2007

Notas

1 A cronologia das crises, de modo simplificado, foi a seguinte: México (1994-95); Tailândia, Coréia do Sul, Indonésia, Malásia e Filipinas (1997), Rússia (1998), Brasil (1999) e Argentina (2001). A Argentina, por exemplo, experimentou uma crise de longa duração, no curso da qual houve várias negociações e acordos com o FMI, o que levou alguns especialistas a denominarem-na de “crise múltipla” (Perry e Servén, 2002).

2 A definição proposta contempla os principais elementos verificados na literatura. Krugman (200: IX) aponta a escassez de definições de crise na literatura, na passagem a seguir: “Não há definição formal universalmente aceita de crises monetárias, mas sabemos reconhecê-las quando as vemos. O elemento básico é um tipo de lógica circular, na qual os investidores fogem de uma moeda porque temem que ela possa ser desvalorizada e na qual muitas pressões (embora não necessariamente todas) para a desvalorização provêm precisamente dessa fuga de capitais”. Jean Tirole (2002: 7-18), por sua vez, afirma que as crises apresentam os seguintes aspectos: reversões súbitas nos fluxos líqüidos de capitais privados, depreciação da taxa de câmbio, queda nos preços dos ativos e da atividade econômica, contágio, pacotes de ajuda (oficiais e dos próprios credores) e condicionalidades. Como se vê, nem todas as características se referem à crise propriamente dita, mas a sua administração.

3 Clinton, na verdade, dias antes, minimizou a crise asiática como “pequenas panes (*glitches*) no caminho para a prosperidade”.

4 “*The signaling window for currency crises is set a priori at 24 months preceding the crisis.* [...] *Alternative signaling windows (18 months and 12 months) were considered as part of our sensitivity analysis. While the results for the 18-month window yielded similar results to those reported in this book, the 12-month window proved to be too restricitve*”.

5 Também chamado de “nominal”, inclui o pagamento de juros sobre a dívida, ao contrário do conceito de déficit/superávit primário. O conceito orçamentário será aquele utilizado neste trabalho por permitir comparação mais precisa entre os países (é o utilizado na base dados consultada no Banco Mundial).

6 Balanço comercial (exportações menos importações) + balanço de serviços e rendas (fretes, viagens internacionais, seguros, *royalties*, juros, lucros e dividendos, etc.) + transferências unilaterais (doações feitas entre residentes e não-residentes). Somando as transações correntes com a conta capital e financeira (investimentos diretos, investimentos em carteira etc.) tem-se o resultado global do balanço de pagamentos (Instituto Brasileiro de Economia, março de 2004: 8).

7 "*Nonetheless, despite extensive efforts on the part of analysts, to my knowledge, no model projecting directional movements in exchange rates is significantly superior to tossing a coin*".

8 Para Williamson (2003: 5), "um diagnóstico dos motivos pelos quais a situação ia mal na América Latina nos anos 1990 necessitava ser avaliado em relação ao Chile também, para nos certificarmos de ter uma explicação que possa dar conta tanto do sucesso chileno como da decepção geral". Em relação ao Chile, arbitrar-se-á que o "Ano da Crise (C)", para efeitos da coleta da exibição de dados sobre os indicadores, será 1998, quando ainda se sentiam os efeitos da crise asiática e se iniciava a crise brasileira. A escolha de 1998 se deve às ligações da economia chilena com a Ásia, como membro da Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC) e com as economias sul-americanas, o Brasil em particular, como Estado Associado ao Mercosul.

9 Na definição de Stiglitz (2002: ix) globalização seria "*the removal of barriers to free trade and the closer integration of national economie*s". Para Friedman (1999: 9), "*globalization means the spread of free-market capitalism to virtulally every country in the world*". Reinaldo Gonçalves e outros apresentam uma definição específica de globalização financeira: "A globalização financeira pode ser entendida como a interação de três processos distintos ao longo dos últimos vinte anos: a expansão extraordinária dos fluxos financeiros internacionais, o acirramento da concorrência nos mercados internacionais de capitais e a maior integração entre os sistemas financeiros nacionais" (1998: 147).

10 Para uma tipologia do contágio, ver, além de Drazen, Edwards (1999).

11 Reinaldo Gonçalves *et alii* (1998: 118-126) propõem uma classificação dos fluxos de capitais internacionais, que incluiriam, entre outras categorias, os empréstimos (empréstimos bancários, intercompanhias e de organismos internacionais), investimentos diretos (ações ou cotas com o propósito de exercer o controle da empresa receptora do investimento), capitais de portfólio (ações, bônus, debêntures, títulos governamentais e outros, sem o objetivo de controle), capitais de curto prazo (que compreendem os de natureza especulativa), transferências unilaterais (doações, repatriações, ajuda externa e remessas de migrantes) e serviço do capital (juros e lucros). O próprio autor, entretanto, reconhece a dificuldade em separar os tipos de capital em compartimentos estanques. Nota-se, na literatura, que as expressões "capital de curto prazo" e "capital de portfólio" são normalmente usadas como sinônimas.

12 Os autores definem custos de transação como "*the time and money spent in carrying out financial transactions*." Sobre o impacto da revolução da informática e das telecomunicações sobre os custos, ver também Reinaldo Gonçalves *et alii* (1998: 151).

13 As empresas financeiras oferecem uma multiplicidade de serviços. Os escândalos tornados públicos nos Estados Unidos, a partir de 2001, após a grande prosperidade da

década anterior, se deveram, em grande medida, a avaliações otimistas de analistas de bancos de investimento sobre títulos de empresas negociados pelos departamentos de corretagem dos mesmos bancos. Conflito de interesse de outra ordem pode surgir quando um banco, tendo investido nas ações de uma determinada companhia, com recursos próprios, tem incentivos para ocultar os problemas dessa companhia para seus clientes, para evitar uma depreciação dos preços de seus próprios papéis.

14 Ver, a propósito, artigo de Gillian Tett publicado no *Financial Times*, de 5 de janeiro de 2007 ("*Reality of the 'citizen-investor' does not match the rhetoric*").

15 Conforme descreve Rubin (2003: 334), "*by the end of the long bull market, America was living through an explosion of amateur investing unlike any the world has ever known, except perhaps in the late 1920s. Twenty-four-hour business news channels such as CNBC and CNNfn began providing the background hum in airports, restaurants and gyms. Securities analysts, once the least glamorous toilers on Wall Street, became well-paid celebrities. People with no background or training were quitting their jobs and setting up shop as day traders. All of this tremedously accelerated the emphasis on the short term.*"

16 O Plano Brady, em alusão ao Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, foi um fator importante da descentralização da dívida dos países emergentes, que foi "securitizada", isto é, passou a ser baseada em bônus (os *Brady bonds*), que puderam ser vendidos no mercado secundário, isto é, ao público em geral. Segundo o *Glossário do Banco Central do Brasil*, o Plano Brady "[...] tem como elemento essencial a novação da dívida objeto de reestruturação, mediante a troca por bônus de emissão do governo do país devedor, que contemplam abatimento do encargo da dívida, seja sob a forma de redução do seu principal, seja por alívio na carga de juros. No caso brasileiro, o acordo firmado em abril de 1994 referia-se apenas à parte da dívida do setor público com bancos comerciais estrangeiros [...]."

17 Segundo Anne Krueger (2002), "A reestruturação da dívida já era bastante difícil na década de 80, quando se podiam reunir os credores da maior parte das dívidas de um país simplesmente congregando 15 banqueiros em torno de uma mesa. As coisas são muito mais complicadas agora. Nos últimos tempos, os países tomaram cada vez mais empréstimos, emitindo bônus e recorrendo sempre mais aos bancos. Os detentores de bônus são mais numerosos, anônimos e é difícil coordená-los." Ver também Manzocchi (1999: 57).

17 Os propósitos oficiais do FMI e do Banco Mundial são explicitados nos artigos I de seus respetivos "Artigos do Acordo". Ver também, o Artigo IV, Seção 1, Acordo do FMI.

19 Gilpin diferencia o sistema monetário internacional do sistema financeiro internacional. O próprio autor reconhece, no entanto, que a distinção entre "moeda" e "finanças" pode ser enganosa e que, desde que muitas nações abriram mão de qualquer controle sobre o movimento de capitais, os sistemas monetário e financeiro internacional têm impacto crescente um sobre o outro (2000: 115).

20 Numa tradução livre, Fundo de Reserva Suplementar.

21 Os membros do FMI podem, em geral, receber, por ano, empréstimos equivalentes a 100% de suas cotas no Fundo.

22 Linha de Crédito Contingente.

Referências bibliográficas

ALLEN, Franklin; McANDREWS, James e STRAHAN, Philip (2001), "E-finance: An Introduction". Working Papers Series 1-36. The Wharton School (University of Pennsylvania) Financial Institutions Centre (fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/01/p0136.html; última visita: 3/2004).

AMADEO, Edward (2003), "O Que Divide os Economistas Brasileiros". Relatório Especial. São Paulo, Tendências Consultoria Integrada (www.econ.puc-rio.br/gfranco; última visita: 5/2004).

ARMIJO, Leslie Elliot (2001[1999]), "Introduction and Overview" e "Mixed Blessing: Expectations about Foreign Capital Flows and Democracy in Emerging Markets", *in* L. E. Armijo. (ed.). *Financial Globalization and Democracy in Emerging Markets*. Nova York, Palgrave, pp 1-50.

ARTANA, Daniel; LÓPEZ MURPHY, Ricardo e NAVAJAS, Fernando (2003, "Uma Agenda de Política Fiscal", *in* Pedro-Pablo Kuczynski e John Williamson (orgs.). *Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina*. São Paulo, Saraiva, pp. 64-88.

BANCO MUNDIAL (1997), *in* Jean Tirole (2002), *Financial Crises, Liquidity and the International Monetary System*. Princeton, Princeton University Press.

_____ (2001/2002), *World Development Indicators*.

_____ (2002/2003), *Global Development Finance Indicators in* Brasil, Ministério do Planejamento (www.planejamento.gov.br/assuntos_internacionais/conteúdo/publicacoes.htm; última visita: 7/2004).

_____ (2003), *World Development Indicators*, CD-ROM.

_____ 2004, *Global Development Finance* (web.worldbank.org).

BERG, Andrew; BORENSTZEIN, Eduardo e PATTILLO, Catherinne (2004), "Assessing Early Warning Systems: How Have They worked in Practice". Working Paper n° 4/52. Washington, FMI (http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0452.pdf; última visita: 5/2004).

BERG, Andrew e PATTILLO, Catherinne (2000), "The Challenges of Predicting Economic Crises". *Economic Issues*, n° 22. Washington, FMI.

BRASIL, *Glossário do Banco Central do Brasil* (www.bcb.gov.br)

_____ Ministério do Planejamento (http://www.planejamento.gov.br/assuntos_internacionais/conteudo/publicacoes/indicadores.htm; última visita: 5/2004). (http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues22/index.htm; última visita: 5/2004).

DRAZEN, Allan (2001). “O Contágio Político nas Crises Monetárias”, *in* P. Krugman (ed.). *Crises Monetárias*. São Paulo, Makron Books, pp. 47-76.

EDWARDS, Sebastian (1999), “Contagion”. *World Economy Lecture*, University of Nottingham (http://www.anderson.ucla.edu/faculty/sebastian.edwards/world_economy5.pdf; última visita: 1/2004).

EICHENGREEN, Barry (2000), *A Globalização do Capital: uma História do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo, Ed. 34.

FISCHER, Stanley (2002), “Financial Crises and Reform of the International Financial System”. Working Paper 9297. Cambridge/EUA, National Bureau of Economic Research. (www.nber.org/papers/w9297; última visita: 6/2003).

FRIEDMAN, Thomas L. (1999), *The Lexus and the Olive Tree*. Nova York, Anchor Books.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (1997), Press Release n° 97/59, 17 de dezembro http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1997/PR9759.HTM; última visita: 5/2004).

_____ (1999), Press Release n° 99/14, de 25 de abril (http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1999/PR9914.HTM; última visita: 5/2004).

_____ (2000a), “Macroprudential Indicators of Financial System Soundness”. Washington, (www.imf.org; última visita: 5/2004).

_____ (2000b), “Recovery from the Asian Crisis and the Role of the IMF”. Issues Brief 00/05. Washington, (http://www.imf.org; última visita: 5/2004).

_____ (2002), *International Financial Statistics*, *Yearbook*, *in* Brasil, Ministério do Planejamento.

_____ (2002), *World Economic Outlook*, (www.imf.org; última visita: 31/5/2007).

_____ (2003), *International Financial Statistics*, *Yearbook.*

_____ (2003), *World Economic Outlook* (www.imf.org; última visita: 31/5/2007).

GILPIN, Robert (2000), *The Challenge of Global Capitalism: the World Economy in the 21st Century*. Princeton, Princeton University Press.

_____ (2001), *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton, Princeton University Press.

GOLDSTEIN, Morris; REINHART, Carmen e KAMINSKY, Graciela (2000), *Assessing Financial Vulnerability: an Early Warning System for Emerging Markets*. Washington, D.C., Institute for International Economics (www.iie.com; última visita: 5/2004).

GONÇALVES, Reinaldo; BAUMANN, Renato; PRADO, Luiz Carlos Delorme e Otaviano Canuto (1998), *A Nova Economia Internacional: uma Perspectiva Brasileira*. (3ª ed.). Rio de Janeiro, Campus.

GREENSPAN, Alan (2004), Discurso proferido em 2/3/2004 (www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040302/default.htm; última visita: 6/2004).

HARRIS, John F. (2005), *The Survivor: Bill Clinton in the White House*. Nova York, Random House.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter e RITTBERGER, Volker (1997), *Theories of International Regimes*. Cambridge/RU, Cambridge University Press.

HAWKINS, John e KLAU, Mark (2000), *Measuring Potential Vulnerabilities in Emerging Market Economies*. Basiléia: Bank of International Settlements (BIS) Working Papers, n° 91 (www.bis.org).

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA (2004), "Carta do IBRE", *Conjuntura Econômica/FGV*, Rio de Janeiro, vol. 58, n° 3.

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. (2000), "Introduction", *in* NYE, J.S. e DONAHUE, John D.. *Governance in a Globalizing World*. Cambridge/EUA, Brookings Institution Press, pp. 1-41.

KINDLEBERGER, Charles P. (2000), *Manias, Pânico e Crashes: um Histórico das Crises Financeiras*. (3ª ed.). Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

KRUEGER, Anne (2002), "Países como a Argentina podem declarar falência?", *O Estado de São Paulo*, 17 de janeiro.

KRUGMAN, Paul (1979), "A Model of Balance-of-Payments Crises", *in* Paul Krugman. *Currencies and Crises*. Cambridge/EUA, MIT Press, 1999, pp 61-76 (originalmente publicado no *Journal of Money, Credit and Banking*, 8/1979).

_____ (2001), *Crises Monetárias*. São Paulo, Makron Books.

KRUGMAN, Paul e OBSTFELD, Maurice (2001), *Economia Internacional: Teoria e Política*. São Paulo, Makron Books.

MANZOCCHI, Stefano (1999), "Capital Flows to Developing Economies throughout the Twentieth Century", *in* L. E. Armijo (ed.). *Financial Globalization and Democracy in Emerging Markets*. Nova York, Palgrave, pp. 51-73.

MISHKIN, Frederic S. STRAHAN, Philip E. (1999), "What Will Technology do to Financial Strutcture?". Working Paper 6892. Cambridge/EUA, National Bureau of Economic Research.(www.nber.org/papers/w6892; última visita: 4/2004).

PERRY, Guillermo e SERVÉN, Luís (2002), "The Anatomy of a Multiple Crisis: Why Was Argentina Special and What Can We Learn from It?". *Draft*, National Bureau of Economic Research-NBER (www.stern.nyu.edu/globalmacro/countries/argentina_research.html; última visita: 7/2004).

PIO, Carlos (2002), *Relações Internacionais: Economia Política e Globalização*. Brasília, IBRI/FUNAG.

RADELET, Steven e SACHS, Jeffrey (2001), "O Despontar da Crise Financeira do Leste Asiático", *in* Paul Krugman (ed.). *Crises Monetárias*. São Paulo, Makron Books, pp. 121-189.

RUBIN, Robert e WEISBERG, Jacob (2003), *In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington*. Nova York, Random House.

SAMUELSON, Paul e NORDHAUS, William (1993), *Economia*. (14ª ed.). Lisboa, McGraw-Hill.

SANTOS, Elias (2004), Vulnerabilidade Externa dos Países Emergentes: Fatores Internos e Internacionais nas Crises Financeiras desde os Anos 1990. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília.

SCHWARTZ, Anna J. (1998), "International Financial Crises: Myths and Realities". *Cato Journal*, vol. 17, n° 3 (www.cato.org/pubs/journal/cj 17n3-3.html; última visita: 1/2004).

STIGLITZ, Joseph S. (2002), *Globalization and Its Discontents*. Nova York, Norton.

STRANGE, Susan (1994), "The Structure of Finance in the World System". In: TOOZE, Roger e MAY, Christopher, eds. (2002). *Authority and Markets: Susan Strange's Wrintings on International Political Economy.* Nova York, Palgrave.

TETT, Gillian (2007), "Reality of the 'Citizen-Investor' Does Not Match the Rhetoric". *Financial Times*, 5 de janeiro.

TIROLE, Jean (2002), *Financial Crises, Liquidity and the International Monetary System*. Princeton, Princeton University Press.

WILLIAMSON, John (1988), *A Economia Aberta e a Economia Mundial: um Texto de Economia Internacional*. Rio de Janeiro, Campus.

_____ (2002), "Is Brazil Next?", Policy Brief 2-7. Washington, Institute for International Economics (http:// www.iie.com/publications/pb/pb02-7.pdf; última visita emm 5/2004).

_____ (2003), "Introdução", *in* Pedro-Pablo Kuczynski e John Williamson (orgs.). *Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina*. São Paulo, Saraiva, pp. 1-17.

YOUNG, Oran (1994), *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, Cornell University Press.

Resumo

O entusiasmo da década de 90 com os benefícios advindos da crescente integração financeira internacional teve como contraponto as diversas crises financeiras que irromperam nos países emergentes. Uma vasta literatura surgiu na esteira desses acontecimentos, com o objetivo de explicar e propor soluções para o problema da vulnerabilidade externa dos países emergentes, termo usado para referir-se à condição que os torna mais suscetíveis a originar crises financeiras ou a sofrer a propagação de crises iniciadas em outros países. As crises financeiras apresentam causas complexas e múltiplas, de natureza interna e internacional. Neste trabalho, pretende-se reforçar a visão de que o estudo dos fatores internacionais é de grande relevância para a compreensão das crises financeiras ocorridas desde os anos 90.

Palavras-chave: crises financeiras, países emergentes, fatores internos, fatores internacionais, globalização financeira

Abstract

Financial crises in emerging countries: economic indicators and international factors (1994-2001)

In the 1990s, prevailing optimism towards the benefits of deeper international financial integration was assuaged by a series of financial crises in emerging countries. In recent years academia has attempted to make sense of those events. It has also advanced solutions to the problem of external vulnerability in emerging countries. An object of study has been the conditions that render such economies more susceptible to financial crises and contagion. Financial crises have multiple and complex causes, both at domestic and international levels. In this article, the author intends to reinforce the view that international factors are of great relevance to understanding the financial crises which took place since the 90s.

Keywords: financial crises, emerging countries, domestic factors, international factors, financial globalization.

GENDER QUOTA LAWS IN LATIN AMERICA: INNOVATION, DIFFUSION, AND THE END OF A WAVE?

Adriana Crocker

Introduction

Argentina was the first country in the world to adopt a mandatory gender quota law for national legislators in 1991. In less than ten years gender quota legislation spread to twelve other Latin American countries. To different extents, the adoption of gender quota laws has effectively increased the proportion of women in congress, though in some cases more than in others.[1] However, another less auspicious trend seems to have been developing in Latin America since the year 2000. In the last six years, no other Latin American country has enforced gender quota legislation and two of those countries that had originally adopted such laws, Colombia and Venezuela, have revoked them.

This paper makes three major claims. First, after the passage of national legislation in Argentina, the adoption of gender quotas in twelve other Latin American countries was largely a consequence of diffusion, rather than parallel development. Second, the process of socialization at both the global and regional levels played a key role in shaping internal preferences. Finally, following a discussion on the current status of gender quota legislation in Latin America, it argues that we are currently witnessing the end of a "quota wave" in the region. Overall, this paper provides fresh insights on internal and external dimensions of policy diffusion and illustrates how "local" and "global" interact in politically significant ways.

1. The innovation process: Argentina and the gender quota law of 1991

The Partido Justicialista (PJ) experimented with gender quotas in Argentina in the early 1950s. By 1991, however, only about four percent of the country's legislators in the lower chamber were women. Influenced by

the Spanish and German experiences and[2] and based on the premise that affirmative action corrects gender discrimination and promotes equality between men and women Argentina built on its previous attempts at a quota system. Quotas were seen as "one of the mechanisms that, within the framework of affirmative action, attempted to secure the presence of women in the different branches of government" (Franganillo). In 1990 national legislation mandating quotas – rather party regulations, as is commonly the case in Europe – was enacted in Argentina.

On November 6, 1989 Senator Margarita Malharro de Torres of the Unión Cívica Radical Party (UCR) representing the province of Mendoza introduced a gender quota bill in the National Senate. The bill had two requirements: a minimum thirty percent quota for legislative candidates in Argentina's closed list system and a requirement that a corresponding percentage of women be placed in "winnable" positions (Gallo and Giacobone, 2001: 7).[3] On September 20, 1990 Malharro's bill was adopted by an overwhelming majority, with only two PJ senators opposing it. On November 6, 1991, and this time backed by an extensive mobilization of women, the bill was adopted in the Chamber of Deputies by a majority of votes and only opposed by the Conservative (UCEDE) and Socialist Movement (MAS) parties.[4]

Following the adoption of gender quota legislation, a new battle for women politicians emerged over its enforcement. First, since the law's "placement mandate" was rather ambiguous, in 1993 Regulatory Decree 379 incorporated the policy of one woman for every two men to evenly distribute candidates of each gender in party lists for the Chamber of Deputies (Gallo and Giacobone, 2001: 27). Second, even after the decree was adopted most party lists blatantly violated the legislation's placement mandates. In fact, during the 1993 elections, when the law was first implemented, only a few of the nationwide 213 lists followed its legal requirements (Durrieu, 1998: 120). In addition, there was also a shared concern among women legislators and women members of the national bureaucracy that the quota law could be declared unconstitutional by the Supreme Court. This concern was based on Article 16 of the 1853 Argentine Constitution which establishes that all citizens are equal before the law. As had been the case in previous rulings by the highest tribunals

of Italy, France, Costa Rica, and Colombia, the supreme tribunal could interpret affirmative action as endorsing reverse discrimination. Thus, when in 1994 a Constitutional National Assembly gathered to introduce reforms to the 1853 Constitution, the inclusion of an affirmative action clause was one of the key successful demands made by its 80 female members. In its final form, the constitutional reform of 1994 incorporates a clause that guarantees women affirmative action not only in the legislature but also in all "elective and political posts" (Constitución de la Nación Argentina, Article 37). Lubertino states that "this [Argentine] constitution seeks to put both *sexes on an equal footing* in both public life, through positive action in politics and the workplace, and in private life, establishing equality in the exercise of sexual and reproductive rights and in the family" (2003: 32).

In March 2001, Argentine president Fernando De La Rúa (Alianza Party) used Decree 1,246/2000 to extend the gender quota law to "all elective posts of deputies, senators, and national constituents" (Gallo and Giacobone, 2002: 170). Although placement mandate violations have become less frequent since the new decree was adopted, women politicians still act as watchdogs to prevent future legal infringements at both the national and provincial levels.[5]

2. The diffusion process: gender quota laws at crossnational levels

Most scholarship concerned with the study of diffusion has applied the approach to interpret the evolution of past events in a historically descriptive manner. Yet, diffusion should also analyze some aspects of the process by which new ideas are communicated. A number of scholars identify this process as "socialization" (Rogers, 2003; Florini, 1996; Mintrom, 2000).[6]

According to Rogers (2003), socialization plays a critical role in facilitating the diffusion of an innovation. Socialization arises "within a web of places, people, physical, and communications links in which information, people, and goods flow play a key role in the diffusion of policy innovation" (2003: 3). Mintrom and Vergari (1998) suggest that communication channels, including interpersonal exchanges or

organizational networks significantly increase the chances of diffusion. In other words, the process of diffusion is contingent primarily on the "diffusion networks" or the socialization stage of the process and the extent to which such networks have the capacity to influence others to adopt innovations (Rogers, 2003: 302).[7]

Networking among women through conferences and meetings sponsored by several organizations emerged with extraordinary force in Latin America in the 1990s. Such efforts appeared to have had a strong impact on the diffusion of gender quotas (Baldez, 2004; Beckwith, 2003; Krook, 2006). Among some of the relevant organizations, the Friedrich Ebert Foundation held meetings with the purpose of discussing gender quotas in the Southern Cone countries.[8] According to a report published by the Ebert Foundation, "the Argentine office created a Women's Forum for its 20 participants coming from the five Southern Cone countries in Latin America, all of them very involved in politics". This organization began meeting annually in 1991 "and established since then, strong contacts among its participants through whom experiences are shared". The report also states that the Forum's discussions focused on "questions related to equality of opportunities, integration with Mercosur, and legislation over gender quotas [...]" (Ebert, 2002: 10). (*idem*: 10-12).

The Women's Commission of the Latin American Parliament (Parlatino) was also an important source of regional socialization. Indeed, citing Brazilian legislator Marta Suplicy, Htun and Jones (2002: 34) claim that "Latin American legislators gathered at Parlatino in São Paulo to consider the experience in Argentina." Franganillo claims that "representatives from the Parlatino gathered from all over Latin America to participate at regional meetings". Marcela Durrieu and Cecilia Lipsciz argued along similar lines.

A 1994 conference was particularly interesting. It was organized by Economic Commission of Latin America and the Caribbean (ECLAC) in Mar del Plata, Argentina to prepare for the 1995 World Conference in Beijing at which the Commission of Women and Development (Unidad Mujer y Desarrollo) endorsed gender quota legislation.[9] Although the report does not explicitly mention the Argentine experience with its gender quota law, the document identifies the new policy trend when

it asserts that "some countries have been implementing mechanisms of affirmative action [...] through specific measures" (ECLAC, 1994: 2). According to Franganillo, a panel of Argentine women in Mar del Plata discussed the country's experience with its national gender quota legislation at the conference and also at other informal settings such as restaurants or coffee bars, where the subject was brought up by interested Latin American feminists.

The regional mobilization was the result, to a great extent, of a global U.N.-sponsored agenda. The 1995 Fourth World Women's Conference in Beijing was particularly crucial in the diffusion process of gender quota laws in Latin America. First, during the pre-conference period, when a number of regional conferences organized by both IGOS and NGOs set the agenda and prepared proposals to be presented at the UN conference.[10] Second, during the conference itself, which "legitimized the idea of gender quotas" (Htun and Jones, 2002).[11] Finally, during the post-Beijing period, organizations dependent on the UN sponsored the creation of national mechanisms in Latin America. Most Latin American countries adopted gender quota legislation within two years following the Beijing conference. This is another indicator of the U.N.'s influential role.[12]

During the post-Beijing period, the Platform for Action paid particular attention to the implementation and follow-up of gender based policies. It recommended that governments prepare national plans for action by 1996, outlining implementation strategies in consultation with major institutions and civil society organizations.[13] More specifically, the conference provided crucial momentum for the diffusion of gender quotas across the region after 1995(Camacho Granados, 1997; Htun and Jones, 2002; Krook, 2006). Finally, key figures of the "gender quota movement" in Argentina were invited by such organizations as the Women's Environment and Development Organization WEDO, the Women's Leadership Program (PROLEAD), and the Inter-American Bank of Development (IBD) to share their experiences in Argentina.[14]

Other sources appear to confirm that cross-national socialization such as conferences, meetings, and organizations played a significant role in the diffusion of gender quota laws. For example, in Honduras, Ménendez and Montesdeoca (2002: 18) observe that women legislators gathered the

necessary documentation and experiences abroad – particularly from Argentina, but later from Peru and Costa Rica – through meetings and conferences to submit a proposal in Honduras' legislature in 1998. In Costa Rica, the Argentine gender quota legislation was an important precedent for the country's 1996 law. In addition, Juliana Martinez a member of the feminist foundation *Acceso* of Costa Rica claims that the 1993 executive decree enacted in Argentina served as a model when Costa Rican women decided to include a similar placement mandate in their legislation (Martinez).

According to an alternative explanation, the adoption of mandatory gender quotas throughout Argentina and Latin America was not the result of diffusion but instead a consequence of parallel development and shared preferences. This alternative explanation seems inadequate for two reasons. First, the lapse of time between the innovator (Argentina) and the other Latin American countries was too great. Second, even if there might have been some discussion regarding gender quotas in other countries, there was no concrete action (i.e. adoption of new policy) before or concurrent with the Argentine national legislation, contradicting the logic of parallel development.

There was certainly a significant period of time between the passage of the quota law in Argentina and the adoption of similar legislation in other Latin American countries. After Argentina, the next countries to adopt similar gender quota legislation did so five years later. Moreover, even an earlier experience with gender quotas in Costa Rica does not contradict this thesis. In fact, in 1988 Costa Rica sought to introduce gender quotas but was not successful. The eventual passage of the Law of Real Equality (1990) included a requirement that political parties adopt measures to increase women's election (Jones, 2004), but as it will be discussed later in the paper, it was not until 1996 and after several attempts that a gender quota law was finally adopted in Costa Rica (García Quesada, 2003). Most Latin American countries adopted gender quota legislation between 1996 and 1998, and the last two in 2000. Conversely several authors have found that the passage of time increases the likelihood of diffusion (Berry and Berry, 1990; Box-Steffensmeier and Jones, 2001; Mintrom 2000; Mintrom and Vergari, 1998; Mooney, 2001; Starr, 1991).

Although there was some discussion regarding gender quotas in other Latin American countries even before the passage of the Argentine gender quota law, this discourse is best categorized as “pre-diffusion”. As Kingdon states, this is a situation in which there is some degree of internal political debate but no concrete action (John Kingdon, 1995: 140).[15] In this case, there was some discussion supporting gender quota legislation in selected Latin American countries and during several regional meetings, yet none of the countries adopted the legislation.[16] Overall, the regional and global processes of the mid-1990s, particularly the pre- and post-Beijing processes, were crucial in stimulating debate over gender quotas, which intensified from a mere ideological aspiration to a real phenomenon. Through international socialization women had the opportunity to discuss their experiences with gender quotas at regional and global conferences and adopt key resolutions that pressured national governments to modify policy and behavior in favor of women.

3. Beyond Argentina

As discussed in previous pages, after Argentina and in the short period of two years (1996~1998), ten Latin American countries adopted a gender quota and two others did so in 2000. This rapid diffusion of gender quota legislation was a process that involved both external (regional and global conferences and organizations) and internal forces (national governmental mechanisms, legislators, or other members of government, NGOs, etc.). In the previous pages we discussed the “external process”, which helped shape ideas through socialization and the successful implementation of gender quotas in Argentina. In this subsection we will briefly discussed the “internal processes” or how some other Latin American countries translated ideas into action.[17]

In 1996, Brazil was the second Latin American country to adopt quota legislation. The Brazilian law implemented a quota system only to be enforced in Brazil’s municipal elections of 1996. The regulation stated that in order to register for these elections parties had to fill at least 20 percent of the places on their lists with women. This law was accompanied by a campaign called “women unafraid of power” *(mulheres sem medo*

do poder), encouraging women to venture into the world of politics. Between 1995-1997, representatives in national Congress introduced eight proposals to Congress. By the end of 1997, Brazil's National Congress was able to amend the country's electoral legislation, which required that at least 25 percent of state and federal representatives in parliament for the election of 1998 be women (ECLAC, 1998: 3). The minimum percentage of the following elections would be raised to thirty percent for each sex. According to Clara Araujo (2003), the legislation was not debated intensely in the National Congress, it passed with some open objections, particularly from the rightist parties, but not enough to refute it. The author claims, that those objecting to the adoption of quotas argued that such mechanisms would have a superficial effect, and a search of broader mechanisms of reform should be instead implemented.

As briefly discussed in previous pages, Costa Rica adopted a bill for the "promotion of social equality for women" in 1990, which established that "parties should secure efficient mechanisms that could promote the effective participation of women in internal electoral processes" (INAMU, 1999: 12). Chapter II of the law makes it compulsory for political parties to include effective mechanisms to encourage and ensure women's participation in governance and on lists of candidates. In 1992, the Electoral Code was amended to establish a system of minimum quotas. In 1993, the Supreme Electoral Tribunal rejected the law because it violated Costa Rica's constitution. In 1995, the idea of quotas was reconsidered by the National Center for the Development of Women and the Family and by some women in the two principal parties, the PLN (National Liberation Party) and the PUSC (Social Christian Unity Party). A year later, a gender quota bill was introduced for all public elections (national and local). The version that was finally passed (Law 7653) requires all political parties to secure a 40 percent gender quota in their party structure, delegations to party assemblies at all levels, and in the electoral lists for popular elections. The quota law was upheld by the Supreme Court and implemented (García Quesada, 2003: 23; Jones, 2004: 15).

In Bolivia, the discussion over the issue of quotas began around 1993, but it was not until a year later that the debate was taken seriously. According to Maria Lourdes Zabala Canedo, the collaboration among the

Subsecretaría de Asuntos de Género, the Foro Político de Mujeres, and the Latin American Parliament (PARLATINO), led to a bill introducing a quota system for the election of legislators in Bolivia. The proposal was initially rejected in 1996, but reintroduced and adopted in 1997, establishing a 30 percent quota for the lower house and a 25 percent quota for the upper house (Zabal Canedo, 1998: 123). The parties are required to have at least 30 percent women candidates in so-called "security zones", which secure priority representation when the parliament is elected. Moreover, according to the legislation, the initial quota serves as a reference, to be increased 5 percent in each subsequent election until it reaches 50 percent. At the sub-national level, Bolivia also has gender quotas of 30 percent for the election of municipal representatives (International IDEA, 2003: 3).

In 1996, Paraguay adopted a 20 percent quota for both the lower and upper houses. The quota also established a placement mandate of at least one woman every five places. According to prominent feminist figures in Paraguay, the adoption of quota legislation in that country was the product of networking among women, especially the Political Women's Web (Red de Mujeres Políticas) and the Women's Secretariat (Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República) (Bareiro and Soto, 1997: 45). The law also established other non-discriminatory measures, such as the formation of separate lists for men and women in national elections and the separate tabulation of votes by women and men, but these dispositions are yet to be implemented.

According to Gregory Schmidt, Peru's gender quotas were the product of pressure from the country's feminist movement, international precedents, the efforts of congresswomen of various political parties, and decisive support from President Alberto Fujimori. New codes for the national and municipal elections passed in 1997 required that women and men must each constitute at least 25 percent of each party's candidates. Quotas were used in municipal elections (1998) before national elections (2000). The quota was expanded to 30 percent in December 2000 (Schmidt, 2004: 13).

In 1997, the Dominican Republic adopted a gender quota law requiring that women comprise at least 25 percent of the candidates in the election of the lower house. After the elections in 1998, pressed by women

legislators, political party leaders negotiated with the Central Electoral Commission to guarantee that women's representation at the national level would not be less than 25 percent, or 45 of the 179 seats in both houses of parliament. This was an overall percentage not a proposition for each party. This decision, in effect, removed the burden for each individual party to nominate and elect women. However, it remained open as to how the overall 25 percent goal was to be achieved (International IDEA, 2003: 4). In 2000 Congress raised the country's gender quota to 33 percent.

In Venezuela women politicians publicized their demand for increased representation in a "Manifesto of United Women Leaders," which was published in the national press as early as 1988. The manifesto declared that "the parties and independent groups ought to know that we women are in condition and prepared to defend our right to share political power with men, who have exercised control over it permanently" (Friedman, 2000: 218). However, the minimum goal of 30 percent mentioned in a previous document was not included this time because of objections introduced by the country's Christian Democratic Party (COPEI) against "reverse discrimination" (Friedman, 2000: 218). Moreover, the 1990s saw "a decline in women's cojunctural coalition building" primarily as the result of one of the worst financial crisis in Venezuela. In 1998, however, the National Women's Council and some congresswomen formed the "Bicameral Commission for Women's Rights," which proposed the adoption of an article in the 1998 Suffrage and Participation Law to ensure that all parties' electoral lists, whatever the election, would have at least 30 percent female candidates. The proposed reform was adopted. Yet, two years later, the legislation was repealed (Jones and Htun, 2001: 22).

Colombia adopted a gender quotas law in 2000, and the first election under the law was held in March 2002. The Colombian gender quota law was also the product of women's networking through the Redes de Mujeres Colombianas and the creation of the National Office of Equity of Women established after Beijing in 1995. Colombia's quota law, however, established a 30 percent gender quota for the very ambiguous "high level government positions." Controversy arose because the legislation did not determine which positions were included under the law (Red Nacional de Mujeres, 2003). Therefore, Colombian women's groups lobbied for administrative

regulations to be issued, which were finally achieved in May 2000. The regulations required the presence of at least one woman in successive groups of three candidates.[18] This law was declared unconstitutional by Colombia's high court in 2001 (Lozano Eljure, 2003: 2).

Also in 2000, Honduras adopted a mandatory gender quota legislation. According to Méndez and Montesdeoca (2002), during the period between 1994-1998 political women legislators developed strategies and set the agenda through the establishment of the Commission of Women in the country's legislature. For example, women legislators such as Alba Alonzo de Quesada, Norma Marina García, and Soad Salomón de Faccussé gathered the necessary documentation and experiences abroad through meetings and conferences and submitted a proposal in 1998. At the same time, other alternative bills, including one from the Governmental Office of Women (OGM) and Honduras' Liberal Party were proposed. Yet, the process before the adoption of the law was complicated: a male representative was required to be part of the Commission of Women to provide "legitimacy to the bill" and other unfortunate events, including Hurricane Mitch, postponed the adoption of the law. In May 2000, and with the support of women's NGOs and governmental organizations, the law was finally adopted. The law "For the Equality of Opportunity for Women" requires a 30 percent gender quota in all legislative positions. In the 2001 national elections, Honduras' gender quota law was first implemented.[19]

In sum, the "internal forces" that contributed to the adoption of gender quota legislation, varied among the Latin American countries adopting the legislation. A common factor, though, was the important role of women politicians in all cases, either through official channels, including governmental organizations such as Paraguay's Women's Secretariat, or the impressive skills of women legislators. As it occurred in Honduras, even though women legislators represented a very small minority of the Houses, they were able to introduce gender quota bills and successfully convince male counterparts to adopt the legislation. Other important networking channels were the critical role of women's non-governmental organizations in the socialization process, such as was the case of the Colombian Women's Web or the various Peruvian feminist groups. Finally, Presidents Fujimori in Peru and Menem in Argentina were also key figures in the process.

Table 1
Gender Quota Legislation in Latin America[20]

Country	Date	Legislation
Argentina	1991	Law 24,012 (30 percent)
Bolivia	1997	Reform and Completion of the Electoral System Act (30 percent)
Brazil	1997	Law 9,504 (originally quota of 20 percent, expanded to 30 percent in the year 2000)
Colombia	2000	Law 581 was later overturned
Costa Rica	1996	Law 7653 (quota for parties and Assembly delegations, 40 percent)
Dominican Republic	1997	Electoral Law 275/97 (25 percent). 33 percent since 2000.
Ecuador	1997	Labor Protection Act (20 percent)
Honduras	2000	Ley de Igualdad de Oportunidades (30 percent)
Mexico	1997	Amendment to the Federal Code on Electoral Procedures and Institutions (30 percent). Modified in 2002 no more than70 percent of seats to candidates from one gender.
Panama	1997	Law 22 (30 percent).
Paraguay	1996	Law 834 Electoral Code (20 percent).
Peru	1997	Law 26,859 for national elections (25 percent). Law 26,864 for municipal elections (25 percent). In 2000, the national gender quota was raised to 30 percent.
Venezuela	1998	Suffrage and Political Participation Act (30 percent). Law repealed in 2000

4. The Impact of Gender Quota Legislation in Latin America

As should be expected, countries with national gender quota laws have been generally successful in increasing the proportion of women legislators.[21] One of the clearest examples of such success is Argentina. In fact, from 1993 (when the quota was first implemented) to 2001, there was an increase of seventeen percent of women legislators in the Chamber of Deputies. During the same period of time, the percentage of women legislators in the Senate increased by thirty percent. Moreover, the results of its national 2005 legislative elections showed an increase of almost four percent in the Chamber of Deputies since the last election of 2001, and an increase of nine percent in the Senate during the same time period. Currently, the percentage of women legislators in Argentina exceeds the minimum 30 percent quota in both chambers, and in the senate, there is almost 44 percent of women or fourteen points beyond the minimum required by the legislation.

In Costa Rica, "the largest gain (in the percentage of women elected to Congress) was achieved by the adoption of quotas […]" but "the percentage of women legislators only reached (and actually surpassed) the minimum quotas threshold of 40 percent with the addition of a placement mandate" during the 2002 elections (Jones, 2004). Finally, Bolivia has recently approved a Constituent Assembly Law that includes a gender quota law of 30 percent in each of the countries' 70 districts. The election of constituents (constituyentes) is similar to that of the Argentine Senate, the party winner elects two "constituyentes" (at least one woman) and the second party with most votes elects one (may be also a woman). Thus, the percentage of women could easily surpass the minimum 30 percent required by the law as it has happened in the Argentine senate. Hence, the adoption of gender quota has resulted in an increase in the proportion of women in all the countries with the legislation. However, as seen in the tables below, the legislation has been more effective in some cases than in others, due mainly a country's electoral systems and other institutional mechanisms, such as placement mandates.[22]

Figure 1
The Impact of Quota Legislation: Lower Chambers and Unicameral Congresses-before legislation, years 2000, and 2005

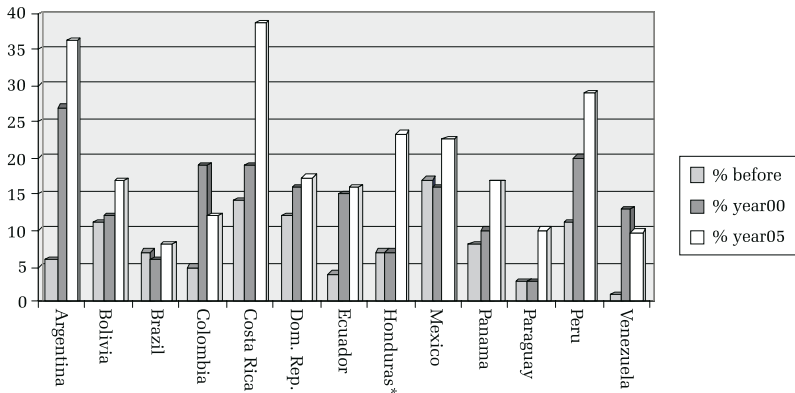
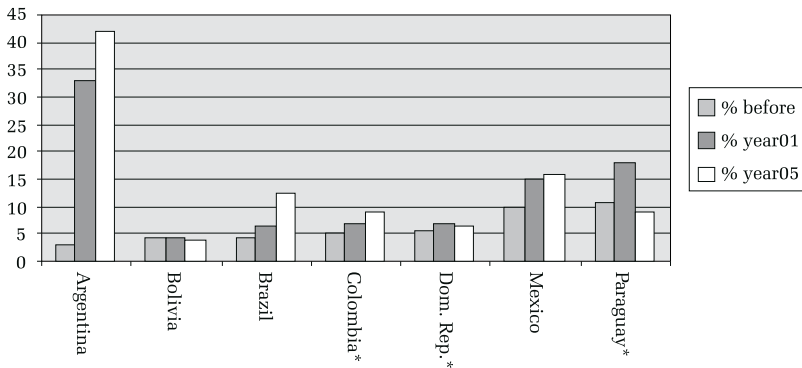
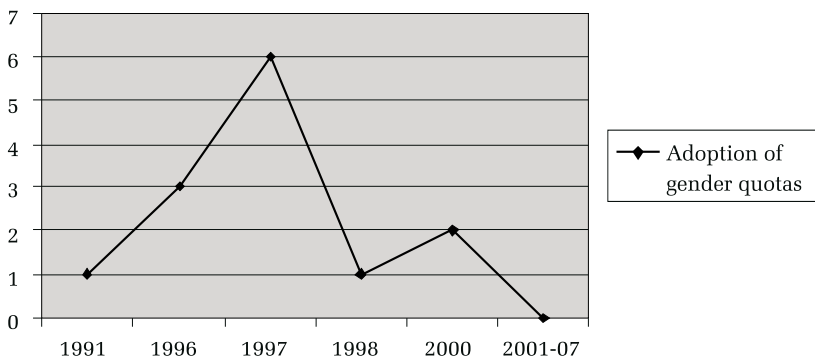



Figure 2
The Impact of Quota Legislation: Senate, before legislation, and years 2001 and 2005[23]

Gender Quotas and the End of a Wave?

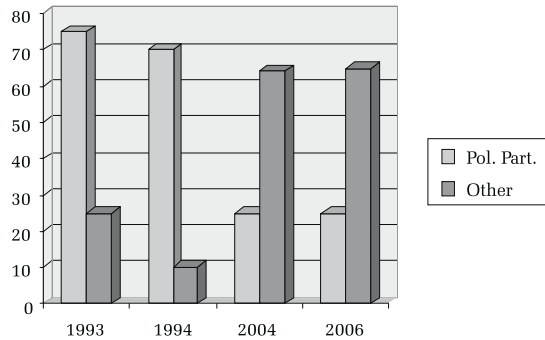
Literature on the study of diffusion argue that a given social network may follow a series of phases of development (Bernard and Killworth, 1978; Mintrom and Vergari, 1997; Rogers, 1981, 2003). First, there is a relatively

low level of interpersonal communication (socialization), as individuals or groups of individuals do not know whom to talk to. Networks links are mainly with others in a similar role and generally consist of "homophilous" individuals or groups.[24] At the second stage, there is a high rate of interaction as individuals begin to get acquainted with others, understand policies and how they could work in their own internal structures. Here cliques grow together to form a connected network increasing the chances of innovation. Thereafter, at the third stage, a high degree of stability occurs in the communication structure, and the rate of interaction levels off or decreases. Thus, as the network matures there is gradually a decrease or change in the system's communication structure.

This seems to have been the case of gender quotas in Latin America. Indeed, whereas the adoption of gender quota legislation peaked in Latin America during the 1996-1998 period when ten Latin American countries adopted the legislation, since the year 2000 the diffusion of national gender quota legislation has stalled in Latin America and even reversed in two of the original thirteen countries. In fact, in the year 2000, Venezuela revoked its gender quota and in 2002, Colombia's law was declared unconstitutional. As we can see in the figure above, the rejection of gender quotas in both Venezuela and Colombia have resulted in a dramatic decline of women legislators in these two countries.

Figure 3
Adoption of Gender Quotas in Latin America 1991-2007

This "stalled diffusion" could be due to a decline of women activism after the "Beijing quota movement" of the mid 1990s. For those countries with the legislation "after the adoption of quota laws, women's coalitions disbanded as their members returned to their prior commitments and became reabsorbed into their parties" (Htun, 2000: 14). Yet, momentum has shifted also at regional conferences and within regional organizations. In fact, organizations that were very active during the 1990s "quota movement" in Latin America, since the turn of the century, have been more inclined to support resolutions that deal with the social protection of women. For example in the last few years, a large proportion of resolutions in the Parlatino have focused on the "sexual exploitation of young women", and the promotion of a "continent without violence" against women rather than on affirmative action for women (Parlatino, 2006).[25]

Moreover, in 2003 the former PARLATINO's "Commission of Gender and Equity," merged with the "Commission on Childhood and Youth", now the "Commission of gender, and Equity, Childhood, and Youth." Changing the commission's name should not have further implications if its resolutions still focused on the promotion of affirmative action, but as argued above, this has not been the case. For example, while in the period between 1993-1994 several of the commission's resolutions called for an increase in the proportion of women in politics, including a petition to the Inter-Parliamentary Union that called to "correct the current disequilibrium in the participation of men and women in political life" (*proyecto de plan de acción de la U.I.P para corregir los actuales desequilibrios en la participación de los hombres y de las mujeres en la vida política*), later resolutions emphasized the more general theme of improving the socio-economic status of women in Latin America. Indeed, during the 2004 meetings, the organizations' resolutions focused on the need to increase educational and labor opportunities, and equal pay for equal work, intended to improve the status of women.

Figure 4
Proportion of Resolutions related to "Equality" or Increasing Proportion of Women in Decision-Making Posts 2004-2006 compared to 1993-1994

As briefly summarized early in the paper another key organization in the "socialization" process of gender quotas in Latin America was the Economic Commission of Latin American and the Caribbean (ECLAC) particularly during the pre-Beijing period (before 1995). As in the case of PARLATINO, in recent resolutions, ECLAC has been more prone to endorse broader socio-economic policies than further advancing affirmative action for women. For example, during the last ECLAC regional conference of March 2006, affirmative action was not even included in the conference's agenda. Instead, its resolutions advocated the adoption of institutional mechanisms to secure "the social protection" of women, implement strategies to coordinate the dual role of family and salaried work for women, and to promote the ratification of the convention de *Belem do Para* for the prevention, punishment and eradication of violence against women in those countries that are still not party to the treaty (ECLAC, 2006). Two years earlier, the Mexico Consensus (2004) called for the inclusion of affirmative action for women, but it did so within the much broader context of general labor standards when it urged Latin American countries to "adopt proactive policies to promote job creation, including affirmative actions for ensuring that men and women enjoy equal conditions in the labor market".

Endorsing a broader aspect of equality between genders through social protective legislation instead of the narrower theme of affirmative

action for decision-making positions may be due to an increasing gap between the rich and the poor in the last decade, particularly among women. Indeed, in its overview of the state of the world population the UNFPA in 2002 claimed that:

> It is seven years since the Fourth World Conference on Women noted the feminization of poverty and the world's nations pledged themselves to work for gender equality and social development as a means of reversing the trend. [.... S]ince the Millennium Summit in 2000, concern with ending poverty has intensified in the international community and the United Nations system, but there is less systematic effort towards ending poverty among women. Moreover, more women than men live in poverty, and the disparity has increased over the past decade, particularly in developing countries ... Gender disparities persist because social and legal institutions still do not guarantee women equality in basic legal and human rights, in access to or control of land or other resources, in employment and earnings, and social and political participation. These disparities have serious consequences, not only for women themselves, but also for their families and for society at large (United Nations Population Fund Report, 2002: 3).

In summary, it is apparent that since the turn of the century and under the current circumstances regional organizations that were critical in the diffusion of gender quotas in Latin America have prioritized protecting women and securing their basic necessities. In other words, as the network links "matured", a change in the system's communication structure has been experience in Latin America.[26]

5. Internal developments

Apart from the regional network, efforts to adopt gender quota legislation in countries beyond the current eleven Latin American countries with legislation have been numerous but futile. For example, in 1997 the Guatemalan Women's Civic and Political Alliance and the National Office on Women proposed a gender quota bill that would have required that no more than 44 percent of its candidates be of the same gender on all party lists at both the municipal and national levels. The original proposal was

rejected, but the bill was amended to include a 30 percent quota. Although the bill collected more support than expected, its passage required a two-thirds majority, which was not achieved (International IDEA, 2003).

Another interesting case is that of Uruguay. As one of the most socially progressive countries in Latin America, the Uruguayan Network of Female Politicians began working for gender quotas in the late 1980s, when they proposed amending the constitution to mandate quotas for women in politics. But the amendment did not pass. A second bill was proposed eight years later. The bill stipulating that electoral lists should not have more than 75 percent of their candidates of the same sex, did not pass either. Still, and after several other attempts, the last proposed bill in 2002 was the only one to be debated and voted on in parliament (Archenti and Johnson, 2006).

Similarly to regional organizations, Venezuela, a country with gender quota legislation until 2000 seems to have shifted its efforts to create mechanisms that protect women in social areas. Among those efforts, Doris Acevedo, the Venezuelan representative at the Commission of the Status of Women (UN), identified the creation of the Women's Development Bank in 2001, which aimed to advance the situation of women with low incomes and those living in extreme poverty, and created programs to provide micro-credit to women entrepreneurs. The Women's Institute also provided job training in non-traditional areas in order to overcome employment segmentation and illiteracy. However, according to Acevedo, there has been only limited progress in the promotion of the political participation of women. In 1999 and 2000, some 14 per cent of women had been elected to positions in local municipalities, state assemblies and the National Assembly. Acevedo claims that "the government has been committed to overcoming the social divide", but "the programs (have) fall(en) short of develop(ing) a political culture that would integrate gender equality into the political and governmental agenda" (Commission on the Status of Women, 2004).

In Chile, gender quotas have been long established at party levels. For example, the Party for Democracy (PPD) has had a 20 percent quota for women since 1988. Chile's Socialist Party (PS) later introduced a 20 percent quota that was raised to 30 percent for the 1997 and 1998 elections. It then

changed to a 40-60 percent quota for both sexes (neutral quota) beginning with elections in 1999. The Christian Democratic Party (PDC) also has a 20 percent quota for women. Yet, quotas at party levels have not been translated into gains for women. Women constitute only 15 percent of legislators in the Lower House and four percent in the Senate. Indeed, even if governed by a woman president, efforts to include a gender quota law in Chile have encountered opposition. According to Daniela Estrada (2006) "criticisms of a proposal (to introduce gender quota legislation) have led the executive to consider alternatives, such as promoting a protocol by which political parties would commit themselves to include more female candidates."[27] Indeed, according to Rogers (1981) network links will increase the likelihood of innovation as long as "the innovation is compatible with the norms of the system". In the case of Chile, adopting a gender quota legislation may not be compatible with its current electoral system.

In summary, efforts to implement gender quota legislation in Latin America beyond the original adopting countries have been numerous but modest. However, with an increase of women in positions of power, more serious attempts are expected. Yet, it is very probable that future adoption of gender quota legislation in Latin America will not come in the form of a wave as in the 1990s but in more isolated forms and only after internal structures are modified to absorb such innovations.

Conclusion

Diffusion may be seen logically as an external or an internal process. In the first case, external factors influence the domestic affairs of a state. In the second it is a subfield of linkage politics, where both internal and external events interact within a state (Starr, 1991; Berry and Berry, 1990; True and Mintrom, 2001). Thus, an appropriate explanation of diffusion should be given in terms both of the unit of analysis (e.g. states, individuals, or groups of individuals) and the social structures in which these units are embedded (e.g. world or regional systems). This paper dealt with both dimensions by emphasizing processes of international diffusion through global and regional socialization, and briefly describing the internal factors that led some countries to successfully adopt gender quota legislation.[28]

This paper argued that the adoption of legislation in Argentina in 1991 initiated a trend at cross-national levels. Although political parties in many European countries and the PJ in Argentina had adopted gender quotas earlier, and some regional debate was evident at the time, the mandatory countrywide legislation adopted in 1991 by Argentina was the first of its kind. The adoption of the Argentine gender quota legislation in 1991 was precisely the "take-off point" for the sort of "bandwagon effect" (John Kingdon, 1995). It gave rise to a gender quota movement in the region that was successful in passing similar legislation in twelve other Latin American countries.

As explained in the paper, this process was instigated by transnational organizations and conferences also referred in the paper as socialization, where women discussed the need to implement gender quota laws in their countries and Argentine politicians were invited to explain the country's experiences with the innovative legislation. In addition, various domestic factors, including the demands of feminist organizations, women legislators, and women's governmental organizations were critical in shaping the internal process. However, since the turn of the century, efforts at both regional and domestic levels have not been sufficient to implement legislation in other countries, and two of the thirteen original cases have rejected the legislation. Indeed, following reputable scholarship on diffusion, it seems very unlikely that a gender quota wave of the kind experienced in the 1990s will regain strength any time soon in Latin America. Furthermore, the adoption of gender quotas in other countries will greatly depend on whether internal structures are open to absorb such changes.

Overall, the integrative approach used in this research helped to significantly overcome the analytical dichotomy between what occurs within a state (the domestic realm) and what occurs outside of it (the international realm). Certainly, such an integrative methodology has helped analyze more adequately the factors behind the diffusion of gender quota legislation in Latin America and the end of a wave.

Recebido para publicação em janeiro de 2007
Versão definitiva em outubro de 2007

Notes

1 As interpreted by extensive scholarship (Jones, 1996, 2004, 2005; Htun and Jones 2002; Matland and Studlar, 1996; Matland, 2002; Rule, 1994; Schmidt, 2004), the type of electoral system is one of the determining factors of whether a given gender quota legislation will be more or less effective. An example of the former is the case of Peru. Indeed, while in 1997 Peru had only eleven percent of women in its Congress of the Republic (Congreso de La República) before the law was adopted, in 2005 there were 29.7 percent of women in Peru's unicameral congress (for more information see Schmidt, 2004).

2 The president of the Women's Bureau at the Ebert Foundation in Argentina, Maria Rigat Pflaum claims that before the gender quota law was introduced in the Argentine Senate, the Ebert Foundation of Argentina drew on the experience of quotas in Germany's Social Democratic Party (SDP) to sponsor seminars and assemblies in the country's provinces (Interview: May 24, 2003). The organization also published a booklet in 1989 explaining the Spanish Socialist Party's (PSOE) experiences with party-level gender quotas.

3 On November 16, deputies Allegrone de Fonte, Gómez Miranda, Botella, Fernández de Quarrancino, Macedo de Gómez, and Mojardín introduced an alternative bill that included gender-neutral quotas. Under the terms of the second bill no list of candidates for the chamber could include more than 70 percent candidates of the same gender. It also incorporated a placement mandate (Gallo and Giacobone, 2001: 7). This bill was defeated in favor of Malharro's less radical legislation.

4 Interestingly, the representatives of both the Conservative (UCEDE) and Socialist (MAS) parties, who may be placed ideologically in opposite extremes, argued against the bill along similar philosophical lines: that affirmative action would promote reverse discrimination and violate the Argentine Constitution (Gallo and Giacobone, 2001: 9).

5 Under the 1993 executive decree, Menem created the Cabinet of Women's Councils. The Cabinet was composed of eight women with liaisons to the CNM and was primarily in charge of enforcing the gender quota legislation. Political opposition claimed that the cabinet was biased because its eight members were all PJ women (Amado, 1993: 3).

6 Another method used to demonstrate diffusion is through statistical analysis. My PH.D. dissertation (Crocker, 2005) employs an Event History Analysis (EHA) to demonstrate cross-national and sub-national diffusion. My findings indicated that those Latin American countries where civil liberties were protected to a greater degree, with a larger number of national mechanisms for women, with a larger proportion of women legislators, and a greater number of NGOs and IGOs were more inclined to adopt gender quotas or adopt them sooner. For more information on this analysis, see http://www.iadb.org/sds/prolead/site_15_e.htm.

7 In order to assess the relative significance of the various conferences and organizations during the "socialization" process, forty-four Argentine women were interviewed, including legislators, women holding high-ranking positions in governmental organizations at the provincial and national levels, national and provincial legislators, and the largest non-governmental organizations in the country. This project used key informants who guided the researcher towards people and organizations for interviews. The research also used archival documentation, papers, and e-mail communications to

contact Latin American women outside of Argentina to determine whether the Argentine experience did in fact play a role in the adoption of gender quotas across the region.

8 One of such meetings in Paraguay was attended by political women of the Partido Febrerista (Paraguay), Frente Amplio (Uruguay), Worker's Party (PT) Brazil, the UCR and Popular Socialist Party (PSP) from Argentina, and representatives of the left from Chile, among others.

9 For example, the organization's 1996 report advocated the use of affirmative action for women to secure "equality of results " between genders in Latin American and Caribbean countries (ECLAC, Women and Development Unit, 1996).

10 Mona Krook (2006) argues that while "international documents and meetings serve as catalysts by introducing or popularizing new ideas [...] most of the 'work' in these campaigns is done by domestic actors who organize both nationally and regionally, often, but not always in the run-up to international women's conferences." Se also Alvarez (2000) and Tripp (2004).

11 In its official report (*Informe Nacional)* to the 1995 Beijing conference of Women, Argentina presented a 159-page study that included general data concerning women, the establishment of national and provincial mechanisms to promote women's integration in society on an equal basis with men, the creation of NGOs with similar objectives, and the adoption of legislation and constitutional provisions, including affirmative action. The report's Chapter Three deals more particularly with the adoption of the gender quota law and its effects at the national level. Accordingly, the i*nforme* asserts that the implementation of a 30 percent quota for national legislative candidates had opened up a new debate in the chamber around gender and other social questions that had not been previously part of the national legislative agenda (Consejo Nacional de La Mujer, 1995).

12 In Vargas' (1998) view, the most important innovations of the Beijing conference were the call "for mainstreaming a gender perspective in all forms of policy-making." In addition, the mechanisms created by these conferences to "follow up" and assess the "mapping progress" were critical in establishing an international framework that explicitly advocated gender equality legislation (Interview with Marcela Rodríguez: June 4, 2004).

13 In addition, the UN Economic and Social Council (ECOSOC) requested governments to submit national action plans for review by the Commission on the Status of Women beginning in March 1997 (UNIFEM, 2001).

14 Maria Jose Lubertino claimed that she was invited several times to New York and the Philippines to talk about the Argentine experience. Moreover, PROLEAD organized a conference in Mexico and one of the main topics of debate at the conference was the Argentine experience with gender quotas (Interview with Lubertino: May 13, 2003). Marcela Durrieu argued that she was invited by the Inter-American Bank of Development (IBD) in early 1992 at a conference in Guadalajara, Mexico to explain the innovative Argentine gender policy. In addition, the former PJ deputy claims that Liliana Gurdulich, the Argentine representative to the Division of the Advancement of Women (DAW), spoke frequently at DAW meetings about the Argentine experience with its gender quota (interview: June 6, 2003).

15 John Kingdon (1995: 140) argues that through this process people "speak of a growing realization, an increasing feeling, a lot of talk in the air".

16 Argentina's national gender quota law should be considered an innovation because according to Rogers (2005: 11) "it matters little whether or not an idea is objectively new…newness in an innovation need not to involve new knowledge. Someone may have known about an innovation for some time but not yet developed a favorable or unfavorable attitude toward it, nor have adopted or rejected it. Newness of an innovation may be expressed in terms of persuasion or decision to adopt".

17 This subsection merely summarizes the major aspects of policy-adoption in nine Latin American countries. A more developed account of the "internal processes" of gender quota adoption in Latin America can be found in my Ph.D. dissertation (Crocker, 2005).

18 The regulation of Law 581, establishes the adequate and effective participation of women in all levels of decision-making positions and in all branches of government in accordance with Articles 13, 40, and 43 of the national constitution.

19 According to Méndez and Montesdeoca (2002: 25), playing a critical role in the adoption of the law, was the Collective of Women, an umbrella organization that included among others, the Centro de Estudios de la Mujer-Honduras, Centro de Derechos de Mujeres, CLADEM, Ciudadana para la Equidad de Género, and Comisión Cristiana de Desarrollo. Another umbrella organization was the Convergence of women, which also included a plurality of women's organizations.

20 Data from ECLAC (2000).

21 The pass of time seems to have benefited the election of women in the lower houses as seen in the table below. All eleven countries still enforcing gender quota legislation have increased the percentage of women in successive elections, though in some cases only slightly. A more modest proportional increase of women senators may be also due to less favorable electoral rules.

22 For more information on this topic, see Matland 2002 and Jones 2004.

23 Data from International IDEA retrieved on March 12, 2006 from http://www.idea.int*Data from last elections in Brazil and Colombia date from 2002, and Paraguay 2003.

24 Homophily according to Rogers (2005) is the degree to which pairs of individuals or groups who interact are similar in certain attributes such as beliefs, values, education, social status and the like.

25 Whereas before Beijing (1995) the twice a year conferences of the Women's Commission were primarily concerned with affirmative action for women, in the last few years only about one third of its resolutions have been concerned with such issues.

26 Further research in other organizations' resolutions, meetings, and conferences including such organizations as the IBD and PROLEAD may provide a better understanding of this trend.

27 Chile's congressional elections are governed by a unique binomial system that rewards coalition slates. Each coalition can present two candidates for the two Senate and two

lower-chamber seats apportioned to each chamber's electoral districts. One of the possible obstacles for Chilean women is the country's electoral system because of its small district magnitude. See Matland (2002).

28 A lengthier explanation of gender quota adoption at the country/internal levels can be found in Crocker (2005).

References

ADLER, Emmanuel (1991), "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and their Progress" *in Progress in Postwar International Relations*, Adler & B. Crawford (eds.). New York, Columbia University Press, pp. 15-51.

ALVAREZ, Sonia (1998), "Latin American Feminisms Go Global: Trends of the 1990s and Challenges of the New Millenium", *in* Sonia Alvarez, E. Dagnino, & A. Escobar (eds.), *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements.* Boulder (CO), Westview Press, pp. 51-89.

AMADO, A. (1993) "Las Consejeras del Presidente". *Red de Comunicación Alternativa de La Mujer,* vol. 138, n° 2, Santiago.

ARCHENTI, Nelida and JOHNSON, Nikki (2006), "Engendering the Legislative Agenda With and Without Quotas. A Comparative Study of Argentina and Uruguay". Paper Presented at the World Congress of the International Political Science Association, Fukuouka, Japan.

AUTH, Janice (ed.) (1998), *To Beijing and Beyond*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

BALDEZ, Lisa (2004), "The Adoption of Gender Quotas for Legislative Candidates in Mexico". *Legislative Studies Quarterly,* vol. 29, n° 2, pp 231-258.

BECKWITH, Karen (2003), "The Gendering Ways of States: Women's Representation and State's Configuration in France, Great Britain, and the United States", *in* Lee Ann Banaszak, Karen Beckwith, and Dieter Rucht (eds.). *Women's Movement Facing the Reconfigurated State*. New York, Cambridge University Press, pp. 169-202.

BERNARD, Russell and KILLWORTH, Peter (1973), "On the Social Structure of an Ocean-Going Research Vessel and Other Important Things." *Social Science Research*, n° 2, pp. 145-184.

BROWN, Alice et al. (2002), "Women and Constitutional Change in Scotland and Northern Ireland", *in* Karen Ross (ed.). *Women, Politics, and Change*. New York, Oxford University Press, pp. 71-84.

CAMACHO-GRANADOS, Rosalía et. al. (1997), *Las Cuotas Mínimas de Participación de las Mujeres. Un Mecanismo de Acción Afirmativa para la Discusión*. (2nd.). Costa Rica, Ed. San José, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN (2004), Forty-Eight Session. "Development Efforts, Peace Process Require Women's Equal Participation". United Nations.

CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER (CNM) (1995), *Mujeres en la Política: Reflexiones Acerca de la Sanción y Aplicación de la Ley de Cupos en Argentina*. Buenos Aires, CNM Publications.

COX, Gary (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, Cambridge University Press.

CROCKER, Adriana. (2005), "Gender Quotas in Latin America: Explaining Cross-national and Sub-national Diffusion". Ph.D. dissertation available at http://www.iadb.org/sds/prolead/site_15_e.htm.

DADHLERUP, Drude (1997), *Women and Mainstreaming: Political Strategies and Theories Concerning the Gender Issue* (Retrieved May 15, 2002 from http//:www.quotaproject.org).

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC). (2000). *Gender Indicators for Follow-up and Evaluation of the Regional Program of Action for the Women in Latin America and the Caribbean, 1995-2001, and the Beijing Platform for Action* (Retrieved May 12, 2002 from http://www.eclac.cl).

ESTRADA, Daniela. 2006. Latin America: Progress Towards Gender Parity in Politics. Retrieved December 16, 2006 from http://peacewomen.org/news/International.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO). (1997). *Mujeres en Cifras* (Retrieved May 20, 2003 from http://www.eurosur.org/FLACSO).

FRANGANILLO, Virginia (1999), *Ley de Cupos: Balance y Memoria de la Ley de Cupos a Pocos Días de las Elecciones Presidenciales,* vol. 33, n° 215, Santiago.

FRANGANILLO, Virginia. Interview: May 30, 2003.

FREEDOM HOUSE. 1991-2005. *Freedom in the World* (Retrieved June 10, 2003 from http://www.freedomhouse.org).

FRIEDMAN, Elisabeth (2000), *Unfinished Transitions: Women and the Gendered Development of Democracy in Venezuela, 1936-1996*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

FUNDACIÓN MUJERES EN IGUALDAD. 1999. *Mujeres en Política,* vol. 6, n° 14, Buenos Aires.

GALLO, Edit and GIACOBONE, Carlos. 2001, *Cupo Femenino en la Política Argentina: Ley Nacional- Leyes Provinciales, Debates Parlamentarios, Normativa Internacional*, Jurisprudencia. Buenos Aires, Eudeba.

GARCÍA QUESADA, Ana Isabel (2003), "Putting the Mandate into Practice: Legal Reform in Costa Rica". Paper presented at the International IDEA Workshop The Implementation of Quotas: Latin American Experiences, Lima.

HTUN, Mala (2000), "Women's Leadership in Latin America: Trends and Challenges", *in Politics Matters: A Dialogue of Women Political Leaders*. Washington, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, and International Center for Research on Women, pp. 13-26.

HTUN, Mala and Jones, Mark (2002), "Engineering the Right to participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's leadership in Latin America", *in* Nikki Craske and Maxine Molyneux (eds.). *Gender, Rights, and Justice in Latin America*. Basinsgtoke, Macmillan, pp. 32-68.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (1997), *Towards Partnership Between Men and Women in Politics.* Geneva, IPU Press.

INTERNATIONAL IDEA (2006), "Global Database of Quotas for Women" (Retrieved on May 12, 2006 from http://www.quotaproject.org).

JONES, Mark (1996), "Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos". *Women and Politics*, vol. 16, n° 4, pp. 75-98.

_______ (2004), "Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience". *Journal of Politics*, n° 66, pp. 1203-1223.

_______ (2005), "The Desirability of Gender Quotas: Considering Context and Design." *Politics & Gender*, vol. 1, n° 4, pp. 645-652

KINGDON, John (1995), "Agendas, Alternatives, and Public Policies." (2nd ed.). Boston: Little Brown.

KROOK, Mona (2006), "Reforming Representations: The Difusión of Candidate Gender Quotas Worldwide". *Politics & Gender*, vol. 2, n° 3, pp. 303-328.

LIPSCIZ, Cecilia. Interview: May 23, 2003.

LOZANO ELJURE, Nora (2003), *En Colombia, el Gobierno Aún no Permite Mayor Presencia de las Mujeres en la Política* (Retrieved September 20, 2003 from Cimacnoticias.com).

LUBERTINO, Maria (2000), *Female Citizenship, Legal Instruments, and Constitutional Reforms* (Retrieved, June 20, 2002 from http// www.ispm.org.ar).

LUBERTINO, Maria. Interview: May 13, 2003.

MATLAND, Richard (2002), "Enhancing Women's Political Participation: Legitimate Recruitment and Electoral Systems", *in* A. Karam (ed.). *Women in Parliament: Beyond Numbers.* Stockholm, International IDEA, pp. 32-45.

MATLAND, Richard and STUDLAR, Donley. 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Systems: Canada and Norway". *Journal of Politics,* vol. 58, n° 3, pp. 707-733.

MENÉNDEZ, Maria and Montesdeoca, Elba (2003), "La Ley de Igualdad de Oportunidades Para la Mujer en Honduras: Luces, Sombras, y Desafíos". *Colección de Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible*, n° 19, Tegucigalpa, PNUD Press.

MEYER, Mary and PRUGL, Elizabeth (eds.) (1999), *Gender Politics in Global Governance*. Maryland, Rowman and Littlefield.

MINTROM, Michael and VERGARI, Sara (1998), "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms". *Journal of Politics*, n° 60, pp. 126-148.

MINTROM, Michael (2000), "Policy Entrepreneurs and Social Change". Washington D.C., Georgetown University Press.

MOLYNEUX, Maxine (2001), *Women's Movement in International Perspective.* Institute of Latin American Studies, University of London Press.

NORRIS, Pippa (2000), "Women: Representation and Electoral Systems", *in* Richard Rose (ed.). *International Encyclopedia of Elections*. Washington, CQ Press, pp. 348-351.

PARLATINO (1995), "Declaración de la Comisión de la Mujer del Parlamento. Latinoamericano hacia Beijing '95", IV Conferencia de la Mujer. São Paulo, Parlatino Publications.

RED NACIONAL DE MUJERES-REGIONAL BOGOTÁ (1998), "Garantizando la Participación Política de las Mujeres en Colombia: Ley de Cuotas" (Retrieved May 23, 2003 from http://colnodo.apc.org).

REYES, Socorro (2002), "Quotas for Women for Legislative Seats at the Local Level in Pakistan", Stockholm, International IDEA. Bahasa-Indonesia Version.

REYNOLDS, Andrew (1999), "Women in Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling". *World Politics,* 5 vol. 1, n°4, pp. 547-572.

RIGAT PFLAUM, María. Interview: May 24, 2003.

RODRÍGUEZ, Marcela. Interview: June 4, 2003.

ROGERS, Everett (2003), *Diffusion of Innovations.* (5th ed.). New York, Free Press.

_____ (1981), *Communication Networks: Toward a New Paradigm of Research.* New York, The Free P n° ress.

RULE, Wilma and ZIMMERMAN, Joseph (1994), *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport CT, Greenwood Press.

SAINT-GERMAIN, Michelle (1994), "Equality: Costa Rican Women Demand the Real Thing". *Women and Politics,* n° 11, vol. 3, pp. 23-75

SCHMIDT, Gregory (2004), Unanticipated Successes: Lessons from Peru's Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems (Retrieved March 16, 2005 from http://www.quotaproject.org/CS/CS_Schmidt2.pdf).

SKIDMORE, Thomas and SMITH, Peter (2001), *Modern Latin America*. (5th ed.). Oxford, Oxford University Press.

STAUDT, Kathleen (1997). *Women, International Development and Politics: the Bureaucratic Mire.* Temple: University Press, Philadelphia.

TAAGAPERA, Ross and SHUGART, Martin (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems.* New Haven, Yale University Press.

TAYLOR-ROBINSON, Mary and HEATH, Roseanna (2003), "Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than Their Male Colleagues?". *Women and Politics*, n° 24, vol. 4, pp. 77-101.

TENEWICKI, Ines and ROSSI, Diego (1995), *Participación Política de la Mujer: La Mirada del Legislador Desde el Sufragio Hasta la Ley de Cupos*. Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Nación.

TRUE, Jaqui and MINTROM, Michael (2001), "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming", *International Studies Quarterly,* vol. 4 n° 5, pp. 27-57.

TRIPP, Aili Mari (2004), "Transnational Feminisms and Political Representation in Africa". Paper Presented at The American Political Science Association Annual Meeting.

UNITED NATIONS POPULATION FUND (2002), *World Report* (Retrieved, March 15 2007 from http://www.unfpa.org).

VARGAS, Virginia and SASKIA, Wieringa (1998), "The Triangle of Empowerment: Processes and Actors in the Making of Public Policy for Women", *in Women's Movements and Public Policy in Europe.*

VARGAS V. and WIERINGA S. *Latin America, and the Caribbean*. New York/London, Garland Publishing, Inc.

WEST, Lois (1999), "The United Nations Women's Conferences and Feminist Politics" *in* M. Meyer and Elizabeth Prugl (eds). *Gender Politics in Global Governance*. Boulder (CO), Rowman & Littlefield Publications, pp. 35-82.

WINSLOW, Anne (1995), *Women,Politics, and the United Nations*. Westport, Greenwood Press.
ZABAL CANEDO, Maria (1998), *Mujeres, Cuotas, y Ciudadanía en Bolivia*. La Paz, Coordinadora de la Mujer.

Abstract

In less than ten years, thirteen Latin American countries adopted gender quota legislation. These laws have increased the proportion of women in congress. In the last six years, however no other Latin American country has enforced gender quota legislation and two of those countries that had originally adopted the laws revoked them. The paper makes three claims: i) the adoption of gender quotas was largely a consequence of diffusion, rather than parallel development; ii) the process of socialization at both the global and regional levels played a key role in shaping internal preferences; iii) we are currently witnessing the end of a "quota wave" in the region.

Key words: gender, quotas, gender laws, Latin America, political representation, political parties.

Resumo

Leis de cotas de gênero na América Latina: inovação, difusão e o fim de uma onda?
Em menos de dez anos, treze países latino-americanos adotaram leis estabelecendo cotas de gênero, que aumentaram a proporção de mulheres nos parlamentos. Nos últimos seis anos, entretanto, nenhum outro país latino-americano aprovou leis de cotas de gênero e dois dos que as haviam anteriormente adotado, as eliminaram. Este artigo defende três argumentos: i) a adoção de cotas para gênero foi em grande medida consequência da difusão e não do desenvolvimento paralelo; ii) o processo de socialização global e regional teve um papel importante na formação das preferências políticas domésticas; iii) está chegando o fim da "onda de cotas" na América Latina.

Palavras-Chave: gênero, quotas, leis de gênero, América Latina, representação política, partidos políticos.

O GÊNERO NA GUERRA: REFLETINDO SOBRE O CONFLITO ISRAEL-PALESTINA A PARTIR DA PERSPECTIVA DE MULHERES PALESTINAS DE BRASÍLIA

Sônia Cristina Hamid

Introdução

Os conflitos entre israelenses e palestinos desde a criação do Estado de Israel em 1948 têm sido amplamente documentados e divulgados tanto por acadêmicos especialistas no tema quanto pelos meios de comunicação de massa que, de forma quase instantânea, reproduzem os fatos locais para um âmbito global. Nesse contexto, contudo, o que se percebe é que os vários conflitos armados entre os dois povos – 1948, 1956, 1967, 1973, 1987 e 2000 – e as drásticas conseqüências deles provenientes, como as novas configurações de fronteiras e o surgimento de um grande número de refugiados palestinos, são largamente apresentados e discutidos de uma perspectiva macro-sociológica e externa, sem grandes tentativas de apreensão dos fatos a partir do ponto de vista dos atores e/ou grupos envolvidos. Neste artigo, proponho discutir os acontecimentos históricos ocorridos entre israelenses e palestinos somente na medida em que se apresentarem como importantes para a compreensão das experiências de um grupo específico: as imigrantes palestinas de Brasília. Trata-se, em grande medida, da tentativa de perceber como essas mulheres experimentam, acionam e significam o conflito, e como esses processos estão fortemente articulados aos mecanismos de construção identitária no presente.

Os relatos apresentados no artigo resultam de pesquisa de campo realizada entre 2005 e 2006 com seis palestinas moradoras de Brasília como parte do desenvolvimento de minha dissertação de mestrado (Hamid, 2007). Ao longo das entrevistas, foi interessante notar que elas assumiam diferentes identidades de acordo com as especificidades de suas trajetórias: enquanto três delas se auto-denominavam "árabes-palestinas",

as outras três se definiam como "refugiadas".[1] Para entender essas distintas auto-identificações, é necessário atentar-se para as causas das migrações, contextualizando, assim, o processo histórico de imigração árabe para o Brasil. É nesse sentido que começo esboçando o processo de migração masculina, já que as mulheres palestinas não migram sozinhas, mas são migradas por seus maridos, pais ou outros familiares.[2] Somente na condição de esposas, mães ou irmãs é que elas podem se deslocar de sua terra natal para o Brasil.

A imigração palestina para o Brasil é considerada um fenômeno recente, uma vez que passou a ocorrer de forma mais significativa a partir da década de 50. Em grande medida, o projeto sionista de compra de terras na Palestina, principiado já no fim do século XIX, a desagregação do Império Otomano e o início do mandato britânico por meio do acordo Sykes-Picot, em 1916, e principalmente a decisão da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a Partilha da Palestina, em 1947, e a criação do Estado de Israel, em 1948, provocaram mudanças na estrutura sócio-econômica e política da região, levando milhares de pessoas a migrarem em busca de melhores condições de trabalho ou a saírem como refugiados devido à ocupação de suas terras pelos judeus.

Vale lembrar que a declaração de independência do Estado de Israel, em 14 de maio de 1948, foi seguida de um conflito entre os países árabes, contrários ao Plano de Partilha, e os judeus. Nesse conflito, os israelenses conseguiram ocupar a maior parte do território, fazendo com que 2/3 da população, cerca de 750.000 palestinos, se tornassem refugiadas. Como aponta Hourani (1994: 364), em 1949, constatou-se que cerca de 75% da Palestina foi incluída nas fronteiras de Israel: uma faixa de terra na costa Sul, que se estendia de Gaza à fronteira egípcia, foi posta sob administração egípcia, e a Cisjordânia foi anexada pela Reino Hachemita da Jordânia. Jerusalém foi dividida entre Israel e a Jordânia.[3]

O conjunto desses acontecimentos foi responsável, portanto, pela primeira leva de imigrantes palestinos para os países árabes vizinhos ou para a América do Sul. Por serem refugiados – estabelecendo-se, principalmente, como sem-terra em acampamentos ou favelas da Jordânia, Síria ou Líbano –, ou pelas condições econômicas precárias, muitos saíram em busca de melhores condições de sobrevivência.

Para o Brasil, a imigração mais expressiva foi a de homens provenientes da Cisjordânia, geralmente com passaporte jordaniano, já que essa região da Palestina foi incorporada ao Reino Jordaniano durante o conflito de 1948. Em sua maioria, os palestinos não chegaram ao Brasil em busca de refúgio, mas com o intuito de melhorar a situação sócio-econômica familiar. A atividade de "mascate", já assumida por sírios e libaneses outrora, foi a escolhida para a inserção na sociedade brasileira. Tratava-se, em grande medida, de uma migração masculina, temporária e com objetivos econômicos.

No Brasil, os palestinos foram se fixando em vários Estados – São Paulo, Rio Grande do Sul, Manaus, Goiás, etc. – em busca do local que oferecesse as melhores possibilidades de ascensão social. Tão logo as notícias da nova capital se espalharam, muitos palestinos migraram de outros Estados para Brasília, estabelecendo-se no comércio. Em 1958, esses imigrantes fundaram a Sociedade Árabe Palestina de Brasília, cujo objetivo era reunir a comunidade palestina e manter a discussão sobre a situação política da cidade de origem. Atualmente, segundo informou o representante da Sociedade, cerca de dois mil palestinos vivem na capital, entre imigrantes e descendentes, sendo quase a metade constituída de mulheres. O número de palestinos em Brasília e no Brasil, conforme os dados oficiais de órgãos como a Polícia Federal e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são questionáveis, já que muito inexpressivos. A grande dificuldade para obter-se uma maior precisão nesses números está no fato de que a maioria dos palestinos entrou no Brasil com passaporte de outras nacionalidades, após o conflito de 1948.

Os pais, maridos ou outros familiares de todas as seis palestinas entrevistadas inserem-se no perfil da imigração palestina mencionada acima. Eles migraram para o Brasil na década de 50 com o objetivo de melhorar a situação econômica de toda a família extensa e voltar para a cidade de origem. A imigração feminina só passou a ocorrer quando essa imigração masculina provisória, cada vez mais, tornou-se definitiva. De acordo com os relatos, isso teria se dado por dois motivos principais: casamento e guerra.

No primeiro caso, os maridos, uma vez instalados no Brasil e tendo vivenciado um processo de ascensão econômica, decidiram estabelecer-se definitivamente no país, buscando, então, constituir família no local. Assim

é que os homens casados buscaram suas esposas e filhos e aqueles que eram solteiros, muitas vezes, voltaram para a Palestina para casarem-se com primas ou membros da comunidade. Das seis imigrantes entrevistadas, três vieram ao casarem-se em 1977, 1994 e 1995 (as que chegaram na década de 90 casaram-se com filhos de imigrantes). São essas as mulheres que, no presente, se auto-identificam como "árabes-palestinas".

No segundo caso, ao saberem que suas cidades haviam sido ocupadas pelos israelenses na Guerra dos Seis Dias, em 1967, e preocupados com a segurança (física e moral) dos parentes, os imigrantes que viviam no Brasil decidiram trazer alguns de seus familiares e aqui instalarem-se definitivamente. Lembrando que a guerra de 1967 teve como conseqüência a ocupação israelense da Faixa de Gaza, da Península do Sinai, da cidade velha de Jerusalém, da Cisjordânia e da região do Gola, na Síria. Nesse período, os palestinos foram colocados sob regime de ocupação militar enquanto o Estado israelense iniciava a construção de assentamentos judaicos em vários setores dos territórios ocupados (Gattaz, 2007). Após o conflito, a Resolução 242 da ONU determinando a devolução dos territórios ocupados não foi respeitada por Israel, levando mais de 350.000 palestinos a buscarem refúgio em terras vizinhas.

Ressalte-se, portanto, que são as esposas e filhas que vivenciaram o conflito de 1967, e que vieram ao Brasil a pedido de seus maridos ou pais, que se identificam como refugiadas de guerra, percebendo os conflitos e a ocupação israelense como os fatores determinantes de seus deslocamentos. A vinda das três refugiadas entrevistadas ocorreu quando elas eram ainda crianças, em 1968, um ano após o conflito.

Vale explicitar, contudo, que a identidade de refugiada assumida por essas palestinas não está ligada a nenhuma solicitação formal feita ao governo brasileiro para que aqui se instalassem com esse estatuto. No Brasil, elas ingressaram como imigrantes comuns. Tampouco está relacionada à perda de suas casas e terra. Apesar dos israelenses terem ocupado militarmente a região em que moravam por um tempo específico, construindo assentamentos em localidades vizinhas, não tomaram sua cidade. Quando essas mulheres migraram para encontrar seus maridos e pais no Brasil, seus parentes seguiram vivendo no mesmo lugar e até hoje suas casas são propriedade da família. Além disso, essas palestinas

não fazem nenhuma menção à definição de "refugiado" de organismos internacionais, como a Agência de Auxílio e Obras das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Médio (*United Nation Relief and work Agency for Palestine Refugees in the Near East*-UNRWA).[4]

Diante desse quadro, a intenção aqui é mostrar que a identidade de "refugiada" está pautada, principalmente, em uma memória detalhada dos sentimentos de medo e de insegurança experimentados nos dias do conflito.[5] O que os relatos apontam é que tanto as mulheres que vivenciaram o conflito quanto seus pais, aqui no Brasil, tinham fortes receios de que o corpo feminino fosse vítima de uma violência particular que pudesse comprometer a "honra" do grupo. Suas vindas, portanto, estão fortemente relacionadas à tentativa de manutenção desse valor.

Na primeira parte do trabalho, apontarei como as palestinas constróem seus discursos em relação aos judeus e como os fatos históricos referentes aos conflitos e à formação do Estado de Israel têm grande importância na narrativa, dando sentido às suas percepções e demandas. No que toca à segunda e à terceira sessões, mostrarei, respectivamente, como as identidades de "refugiada" e "árabe-palestina" são construídas a partir das distintas trajetórias e recordações das entrevistadas. Para finalizar, indicarei que essas identidades não são somente influenciadas por memórias passadas, mas se constituem a partir das atualizações presentes proporcionadas pelas viagens, encontros com a comunidade e notícias veiculadas pela mídia.

1. Discursos da alteridade entre as refugiadas: palestinos x judeus

As narrativas das palestinas entrevistadas deixaram claro que a criação do Estado de Israel e o conflito entre judeus e palestinos eram essenciais para a compreensão de como se percebiam e se identificavam. Essas questões apareceram como "marcos" ou "pontos invariantes" da memória (Pollak, 1992a), sendo apontados e repetidos em vários momentos da descrição de suas trajetórias.

Nesse contexto, havia, principalmente entre aquelas que se auto-identificavam como refugiadas, o entrelaçamento de memórias vividas, de memórias experienciadas pelo grupo, de fatos históricos e de notícias

veiculadas pela mídia, tornando difícil distinguir aquilo que havia sido vivido ou aprendido. Foi possível perceber, entretanto, que, em meio aos relatos de suas próprias experiências, essas refugiadas exaltavam, em geral, os acontecimentos históricos relacionados ao processo que culminou na criação do Estado de Israel e às ações de ocupação do território palestino até a guerra de 1967, momento que consideram decisivo para suas vindas.

> Que o Estado de Israel só foi construído em 1948, foi depois da Segunda Guerra Mundial. Ainda só existia a Palestina, que acolheu os refugiados judeus da Europa ainda. Como ela [a Palestina] era ocupada, naquela época, pela Inglaterra, então eles [os judeus] foram armados com a ajuda da Organização das Nações Unidas, que tinham três opções para colocar o Estado de Israel: Argentina, Uganda e Palestina. [...] Não era só a Palestina, não era só o povo prometido como eles falam. Quando os judeus foram presos [durante o holocausto], foram levados pra lá e outros lugares, foram migrando. Mas essa intenção já existia em 1935-1936. Os judeus começaram a migrar aos poucos com essa intenção de construir o Estado. Eles foram montando. Assim, por exemplo, tem os judeus na Rússia: aí eles dão casa, dão terra, dão tudo, plantações, essas coisas. Aí eles tiravam os palestinos e colocavam os judeus.
> [...]
> Em 1948, os judeus entravam nas casas, matavam os homens e estupravam as mulheres. Eles contam essa história. Nessa guerra de 1948, os meninos começaram a vestir roupas de meninas pra fugir pra outro lugar pra não ser morto. [...] Minha tia, ela morava em Gaza. Aí ficou Gaza com Egito; e a nossa parte, Ramallah e Jerusalém, ficaram sob o domínio da Jordânia. Por isso que eles chamam de Cisjordânia. Naquela época, eles [a ONU] entregaram tudo para os judeus, construíram Israel, o Estado sionista (Suheim, refugiada, 12/6/2006)

Em grande medida, as memórias trazidas pela refugiada Suheim não dizem respeito a acontecimentos vividos diretamente por ela, que nasceu em 1954. Trata-se de um conjunto de memórias históricas aprendidas acerca da região e memórias vividas pelo grupo durante a guerra de 1948. Ao serem articuladas, essas memórias dão sentido àquilo que as mulheres concebem como a Palestina, os conflitos e suas reivindicações.

Essa ênfase na memória política e histórica está, muitas vezes, como aponta Pollak (1992b), relacionada a uma necessidade de definir e reforçar sentimentos de pertencimento e fronteiras sociais entre coletividades. Em outros termos:

> A referência ao passado serve para manter a coesão dos grupos e das instituições que compõem uma sociedade, para definir seu lugar respectivo, sua complementaridade, mas também as oposições irredutíveis. Manter a coesão interna e defender as fronteiras daquilo que um grupo tem em comum, em que se inclui o território (nos casos dos Estados), eis as duas funções da memória comum (*idem*: 9).

Na ausência de um território, o processo de socialização histórica serve para manter uma identidade coletiva entre as palestinas, além de fornecer o conteúdo específico para a legitimação das reivindicações e direitos.

Entretanto, é importante atentar-se para o fato de que as constantes descrições e relatos do passado não são meras avaliações ou exposições dos acontecimentos. Nos dois depoimentos da refugiada expostos acima, é interessante notar como ela enfatiza que os judeus, os americanos e a ONU se articularam para a criação do Estado de Israel, pouco se importando com os árabes da região. Os judeus, em seus próprios termos, foram capazes de matar os homens e estuprar as mulheres palestinas durante os conflitos de 1948. Como se verá adiante, ao retratarem suas próprias experiências no conflito de 1967, elas ressaltam como os judeus eram "ruins", "sádicos" e "cruéis" com os palestinos, tratando-os como se não fossem humanos.

A reflexão feita por Malkki (1995) sobre os refugiados hutus na Tanzânia ajuda a compreender a forma como as palestinas ordenam a realidade, atribuindo valor aos judeus e aos países que os apoiaram. Entre os hutus, mais do que descrições do passado, há constantes ressignificações e reinterpretações dos acontecimentos em termos fundamentalmente morais, podendo-se falar de uma "mítico-história". A definição de mítico-história não está pautada em sua veracidade ou falsidade, mas no fato de estar relacionada à ordem num sentido essencialmente cosmológico. Em outros termos, trata-se do ordenamento e reordenamento das categorias políticas e sociais a partir da definição de si mesmo em oposição ao outro, do bom em oposição ao mau.

Entre as palestinas, em grande medida, também ocorre a elaboração de uma mítico-história, uma vez que os acontecimentos ocorridos são relatados a partir dessa oposição entre judeus e palestinos, em que os primeiros são vistos como maus, capazes de grande atrocidades e responsáveis pela situação política e social precária em que os palestinos se encontram. Assim, a própria identidade e a alteridade são classificadas e ordenadas a partir de uma valoração moral. A descrição histórica feita por elas somente ganha sentido a partir dessa oposição. Esses elementos ficarão mais claros quando apontarmos como as palestinas rememoram seu passado. Na própria definição da "identidade refugiada", esta oposição se encontra fortemente presente.

2. As palestinas refugiadas vindas após a Guerra dos Seis Dias

Vimos que a identidade de refugiada assumida pelas palestinas que vieram ao Brasil após a guerra de 1967 não está pautada pela definição de organizações formais nem na perda de suas casas e território. Vejamos quais os principais elementos acionados para dar sentido às suas experiências e à sua auto-identificação; como certas memórias são enfatizadas em detrimento de outras e organizadas de forma hierárquica.

Partindo dos relatos, podemos assinalar três grupos de memórias que, articuladas, dão sentido à identidade assumida: i) a idéia de provisoriedade da migração dos pais; ii) o sentimento de uma vida harmônica e feliz vivida na Palestina durante a infância; iii) e uma memória detalhada dos momentos vividos durante o conflito de 1967.

Em relação ao primeiro ponto, o que se constata é que, para as refugiadas, a saída dos pais da Palestina era tida como temporária e com objetivos econômicos. Com efeito, ao migrarem na década de 50, os palestinos buscavam alternativas de sobrevivência, já que a agricultura, principal atividade econômica da região, não era mais suficiente para o sustento da família. Ao ascenderem economicamente no Brasil, retornariam à Palestina para viverem com seus familiares. É nesse sentido que as palestinas enfatizam que essa migração temporária dos pais teria se transformado em definitiva somente por causa da ocupação militar de suas cidades pelos judeus em 1967.

É interessante notar, contudo, que, no contexto de migração, a idéia de provisoriedade e permanência se entrelaçam, culminando em uma contradição apontada por Sayad (1998: 45):

> não se sabe mais se se trata de um estado provisório que se gosta de prolongar indefinidamente ou, ao contrário, se se trata de um estado mais duradouro, mas que se gosta de viver com um intenso sentimento de provisoriedade.

Apesar do seu caráter a princípio temporário, os palestinos foram aos poucos fincando raízes no Brasil, seja ao adquirir imóveis, seja ao chamar parentes para que aqui se estabelecessem. É o que mostra o depoimento da refugiada Nágile:

> **– E quando você chegou aqui, o seu pai já tinha uma loja ou seguia mascateando?**
>
> – Já. Já tinha uma casa própria, mobiliada e tudo; uma loja de confecções e calçados, tinha duas, aliás. Só não tinha carro, até porque ele não dirigia e não dirige até hoje (6/11/2006).

Assim, a vinda de Nágile e de outras refugiadas, bem como a decisão tomada por seus pais estão fortemente relacionadas às boas condições econômicas que alcançaram no Brasil. Se a Guerra dos Seis Dias se conformou como o estopim para a tomada dessa decisão, foi o status econômico alcançado e as bases sociais estabelecidas no Brasil que tornaram possível esse deslocamento.

Esses fatos, ou seja, as boas condições econômicas e a ambigüidade da imigração são, no entanto, pouco enfatizadas na memória das palestinas como fatores que influenciaram suas vindas. Para elas, a idéia de provisoriedade reforça o sentimento de que somente o conflito ocorrido determinou a migração.

Percebe-se que a ênfase na provisoriedade se combina com uma memória idealizada da infância na Palestina. Embora nem todas apresentem recordações muito nítidas de seus primeiros anos na cidade de origem, Suheim, a mais velha – chegou ao Brasil com 13 anos – relata as lembranças que tem da infância.

– E o que você lembra da vida cotidiana nessa época?

– Coisa mais maravilhosa que existia. Eu levantava de manhã. Minha mãe falava: "vai buscar tal planta ali nas pedras!" Nascia da natureza. Tinha "maramíe", você conhece?

– Ah, "maramie" eu conheço [maramie é uma planta utilizada para fazer chá, correspondente à sálvia].

– Ele nascia sozinho ali na fronteira entre Israel e minha cidade.

– Mas o que você lembra mais da infância?

– Aí minha mãe dizia isso antes de ir pro colégio, quando ainda tava fazendo o chá. Nossa, eu fico assim, coitados dos meus filhos aqui vivendo entre quatro paredes. Que a gente tinha as árvores pra subir, pegar os figos, fresquinho que tirava do pé, descascava e comia. Amora (12/07/2006).

Para Suheim, a infância foi o melhor momento de sua vida. Foi um período em que tinha certa liberdade para movimentar-se em sua cidade sem grandes preocupações e para viver junto à natureza. Ao longo da narrativa, a palestina transforma elementos da vida cotidiana em momentos especiais e únicos, sendo estes característicos de um período em que sua cidade não era ocupada pelos judeus.

Suheim vivia, em sua região de origem, experiências próprias da realidade camponesa. Ao mudar-se para o Brasil, a refugiada mudou seu estilo de vida, incluindo aí hábitos e valores. A situação a obrigou a trocar a vida do campo pela vida da cidade, marcada por uma lógica distinta de conceber e se colocar no mundo. Assim, podemos compreender melhor sua nostalgia quando se queixa da falta de liberdade dos filhos imposta por essa lógica da cidade.

Interessante é notar, entretanto, que Suheim, em momento algum, aponta para as difíceis condições sócio-econômicas de sua cidade que culminaram na emigração de seu pai e de muitos outros parentes próximos para o Brasil. Em sua memória, as dificuldades vividas na Palestina são minimizadas ou esquecidas. O que ficou marcado foi a idéia de que o cotidiano de liberdade e felicidade na região da Palestina em sua infância foi interrompido pela ocupação de Israel durante o conflito de 1967.

O terceiro grupo de memórias é marcado por uma grande nitidez das lembranças. A memória do conflito de 1967 é carregada de detalhes sobre os fatos, as sensações e os sentimentos.

> **– E você lembra dessas coisas todas?**
>
> – Completamente. Eu não lembro o que eu almocei ontem. Eu me pergunto: "o que é que eu almocei ontem? Não sei". Agora o que eu passei lá, tudo. Tin tin por tin tin, hora por hora. Se tava claro, se tava escuro, eu sei tudo. Incrível, incrível como ficou registrado na minha mente estas coisas. E aí então quando eles falaram assim: "oh, nós vamos ter que sair da cidade porque os judeus tão entrando!". **E o nosso medo é que em 1948, quando deu a partilha, os israelenses dominaram a parte da Palestina lá.** [...] Foi que daí que deu aquelas chacinas que os guerrilheiros entraram, que os judeus entravam na cidade, abriam barriga de grávida pra adivinhar se era homem ou se era mulher, havia estupro. Então, nosso desespero: "nossa, eles vão entrar na nossa cidade e vão fazer a mesma coisa". Então a gente ficou muito assustado e saímos. Saímos! Abandonamos as casas. A minha avó ficou dentro de casa pra eles não destruírem a casa. Tipo assim, eles chegaram lá e ela abriu as portas pra eles entrar, fazer o que quiser, mas pra não destruir a casa. Então nós saímos. (Malak, refugiada, 03/08/2006, meus grifos).

Malak afirma lembrar dos momentos da Guerra dos Seis Dias com grande nitidez. São lembranças vívidas, que evocam fortes emoções e que não foram esquecidas ao longo do tempo. Além disso, são visualizadas como uma "fotografia", preservando os detalhes e sensações experimentados durante a cena. Conway (1998) chama esse tipo de lembranças que perdura na vida dos sujeitos de "memória destello". Referindo-se, em geral, a situações de grande importância pessoal, essas lembranças marcam a vida dos que a retêm, sendo constituinte de seus processos identitários.

No depoimento da refugiada, é importante perceber como a decisão pela saída de casa em busca de um lugar mais seguro está diretamente relacionada à memória existente no grupo acerca do conflito de 1948. Como Suheim, Malak demonstra o receio de que estupros, atos violentos contra grávidas e chacinas viessem novamente a ocorrer em 1967. Sabendo que os judeus "estavam entrando" em sua cidade, a família de Malak e todos os seus vizinhos não viram alternativa senão o abandono de suas casas.

A preocupação de que o abandono do local de moradia acarretasse em sua perda definitiva, fez com que se pensasse sobre a necessidade de alguém permanecer no local. Quem escolher? No caso da família de Malak, por que uma mulher velha pareceu a melhor alternativa? Em grande medida, provavelmente porque o corpo feminino velho não representaria nem um atrativo sexual, criando o risco de uma violação corporal, nem uma ameaça física aos judeus, que poderia levá-los a agredi-la. A grande preocupação se centrava nas mulheres adultas jovens, haja vista o forte receio de que seus corpos fossem violados sexualmente. Este é um elemento crucial para compreender-se a decisão dos pais, no Brasil, sobre a necessidade da vinda de suas esposas e filhas.

Dentre as várias operações de ocupação das cidades palestinas em 1948, aquela que causou maior terror e espanto entre os árabes foi sem dúvida o massacre ocorrido na aldeia de Deir Yassin, em 9 de abril. De acordo com Sivolella (2001), apesar da existência do “pacto de não agressão” nessa cidade entre judeus e palestinos firmado em 1942, as forças sionistas a invadiram, matando 254 pessoas de uma comunidade de aproximadamente 800 habitantes.[6] Conforme Hasso (2000), os relatos mostram que as mulheres que sobreviveram foram estupradas além de terem tido seus corpos expostos nus diante da aldeia. Suas casas foram saqueadas e explodidas com granadas.

No entanto, as próprias Sivolella e Hasso alertam sobre o cuidado que se deve tomar, de forma geral, com relação a afirmações sobre o que ocorreu no conflito de 1948 e, em particular, sobre o que ocorreu em Deir Yassin, lembrando que, sobretudo no que diz respeito à ocorrência de violações sexuais, não existem informações claras e suficientes, e há grandes divergências entre os historiadores. A pergunta que subsiste, carregada de controvérsias, é a de por que os palestinos deixaram suas casas em 1948. Por um lado, historiadores árabes e palestinos afirmam ter ocorrido uma expulsão, levada a cabo por militares judeus, segundo um plano político-militar. Por outro lado, historiadores israelenses tradicionais afirmam que aconteceu uma fuga voluntária em resposta aos chamados dos dirigentes árabes que lhes prometiam um retorno rápido após a vitória.

Longe de buscar traçar o ocorrido no conflito de 1948 e na aldeia de Deir Yassin, o importante é perceber a repercussão que os relatos sobre o

massacre tiveram nas aldeias vizinhas, levando milhares de palestinos a fugirem com medo. Sivolella (2001), partindo de dados recentes mostrados por trabalhos de uma nova historiografia israelense, como a de Benny Morris, aponta que das 369 aldeias estudadas pelo autor, pelo menos em 90 delas os palestinos justificaram a fuga pelo pânico com a queda de aldeias vizinhas ou pelos rumores sobre Deir Yassin. Hasso (2000: 498), por sua vez, menciona o medo com relação à possibilidade de ocorrerem outras violações sexuais:

> *The possibility of attacks on Palestinian girls and women similar to those reported to have occurred in Deir Yassin worried many refugees and affected their decisions to leave during the war, according to many accounts. These narratives indicate that part of the Deir Yassin massacre's impact was not only that a "peaceful village" had been so brutalized by Zionist forces, but that girls' and women's bodies were violated through "non-sexual" physical violence, sexual assault, and undressing, thus transgressing honor norms and creating great fear among families. Salma Khadra Jayyusi, who lived in Jerusalem at the time, reported in a recent essay on the Deir Yassin massacre that "rumors had quickly circulated about rape and cold-blooded butcher".*

Os "rumores" sobre a ocorrência de violência sexual em Deir Yassin teriam chegado rapidamente a várias aldeias palestinas, trazidos por jornais, rádios locais e por viajantes.

Como lembra Tambiah (1996), em seu trabalho sobre conflitos etnonacionalistas no sul da Ásia, os rumores assumem um poderoso papel em situações de conflito, acionando atos de violência, incentivando levantes, incitando as pessoas a se armarem e a estarem prontas para o confronto. Nessas situações, o importante não é a veracidade ou falsidade do rumor repassado, mas o papel que ele exerce na mobilização e no despertar da violência. Segundo Hasso (2000), no caso de Deir Yassin, os rumores sobre os estupros foram decisivos para que os palestinos decidissem abandonar suas casas nas cidades vizinhas. A força desses rumores foi tão grande, de acordo com a autora, que, mesmo entre os refugiados do conflito de 1967, o espectro do massacre de 1948 e o medo de violação sexual estavam presentes em seus depoimentos.

É o que ficou claro também nos depoimentos das refugiadas Suheim e Malak: a memória que se manteve acerca do conflito de 1948 foi um fator essencial para a decisão de fuga em 1967. Como tentarei explicitar melhor, a grande repercussão e o pavor causados pelo massacre de Deir Yassin estão relacionados, entre outros fatores, ao importante valor da honra existente entre os palestinos. Contudo, por ora, seguirei apontando o depoimento da refugiada Malak.

> **– E a sua cidade, Safah, hoje é um território palestino ou israelense?**
>
> – É palestino. Então, eles quando eles entraram na cidade, digamos assim, 90% da população já não estava mais lá. Já tinham se refugiado pra outras cidades vizinhas, que achavam que os judeus não iam chegar até lá. Então nesta cidade vizinha, antes dela, anteriormente de a gente chegar nesta cidade, tinha no caminho as grutas subterrâneas. E era bombardeio direto, né. Então a gente via os aviões passar por cima, jogar bomba. É, helicópteros, eles voavam muito baixo. E, e a gente ficava assim, na porta da gruta a gente colocava folhas, né. Pra fechar. E a minha mãe grávida, né. Continuava grávida, ainda não tinha ganho. Nós fizemos esta caminhada toda e ela grávida. E o Nasser pequenininho e eu muito pequenininha e meu avô; eu me lembro muito bem que meu avô, ele tinha um burro, burrinho, que eles usam muito burro lá. Que esse burro tava carregado de um pouco de alimento que a gente tinha em casa, e a gente levou junto. Então ele carregou o burro de alimento, de tudo. Eu fiquei com bolha nas pernas de caminhar. Um calor muito... o calor lá é muito forte, de quarenta e tantos graus, 45 graus. Então minhas pernas criaram bolhas e tudo, sabe? E a gente foi caminhando e descansava nestas grutas. Depois saímos das grutas e fomos pra esta cidade. Nesta cidade a gente ficou num casarão, nunca me esqueço, era um casarão enorme. Que morava assim, várias famílias nesse casarão. Só que essas famílias saíram do casarão, foram pra outras cidades mais a frente, achando que os judeus iam chegar lá. Então quando a gente chegou lá o casarão estava aberto e a gente entrou no casarão e ficamos no casarão. É assim, época de guerra é assim, as casas ficam abertas, é de quem chegar e se quiser se abrigar ali se abriga. Nós ficamos um bom tempo ali, né? Nós ficamos acho que... que eu me lembro, nós ficamos fora de casa... a guerra durou sete... Nós ficamos aproximadamente uns 15 dias. Assim, sabe... bem nômades, fica aqui e ali... Então nós ficamos neste casarão. Daí, “oh, pode voltar que a coisa melhorou, num sei o quê”. Aí nós

voltamos, só que quando nós voltamos os judeus permaneciam lá. Só que a promessa é que eles não iriam fazer nada, não sei o quê, só que eles levaram a gente pra um campo de concentração que é a escola (3/8/2006).

As afirmações de Malak de que "nunca me esqueço" ou "ficou registrado na minha mente", apesar dos apenas sete anos de idade no momento do conflito, mostra que realmente lembra da fuga em detalhes: sons ouvidos na retirada (bombas e aviões sobrevoando o céu), as dores físicas sentidas no momento do desespero (pés com bolhas), a sensação de calor intenso e o percurso longo de caminhadas. Juntamente com essas lembranças, o sentimento de insegurança causado pela presença constante dos militares israelenses na região, a preocupação com os familiares e as memórias retidas sobre os espaços percorridos, como a "gruta subterrânea" e o "casarão", compõem o cenário da fuga, reforçando continuamente a idéia de refúgio.

– E aí como é que foi?

– Aí a gente ficou um bom tempo lá [na escola]. Até o meu tio, que é irmão do meu pai, nós estávamos sobre a guarda dele, né? Que meu pai viajou para o Brasil, então ele que estava responsável pela gente. Ele apanhou muito dos judeus na época, que a cada vez que ele levantava pra pedir água ou pra dizer que minha mãe não tava passando bem, ele levava uma coronhada na cabeça. Era uma cena que eu não esquecia. Era um senhor de idade, eles jogavam ele no chão. Então a gente ficou um bom tempo ali naquele sofrimento. Depois: "oh, cada um volta pra sua casa. Só que o seguinte: tem toque de recolher. Tal hora todo mundo dentro de casa". Então, a gente voltou pra casa, só que minha mãe falou: "não tem nada em casa pra comer, vamos, vai você e sua irmã mais velha até a horta pra pegar alguma coisa pra gente comer". Eu indo na horta e lá em cima, olha só... Na minha cidade é assim: é Safah, e tudo é montanha. Então ela ficava embaixo, assim, que nem uma bacia e em cima tá a escola de segundo grau. Em cima dessa escola de segundo grau, os judeus ficavam com binóculos observando. Eles dariam, dão conta de observar toda a cidade. Eles ficavam observando, então quem saía, botava a cabeça fora de casa, eles sabiam que tava saindo. Então, no toque de recolher ninguém podia sair. Só que eu fui até a horta em horário que podia ir, entendeu. Nós fomos até a horta e eu nunca me esqueço dessa cena. Eles colocaram o binóculo, viram a gente lá, acho que não quiseram nos acertar, quiseram é realmente

> assustar. Porque eles são masoquistas [sic], eles são realmente ruins. Então se quisessem nos acertar, eles nos acertavam, né? E aí eu me lembro muito bem que começaram a atirar em cima da gente e que eu, a cena não me esqueço, que a terra ela levantava assim, sabe? As balas acertavam a terra que a terra fazia assim, sabe? E eu não esqueço dessa cena. E a gente se jogou no chão, eu e minha irmã e dali nós conseguimos pular o muro, assim, se arrastando, né? Pra entrar numa casa perto ali pra gente se abrigar daquilo. E aconteceu também que, na hora do toque de recolher, uma vizinha nossa, uma vizinha de lado assim mesmo, que a gente conhecia ela; a menina tem até minha idade hoje em dia. O banheiro deles era fora de casa, não era dentro de casa. Que nem aqui no Brasil antigamente, os banheiros eram tudo fora, não era dentro, né. Então ela tinha que ir no banheiro, precisava ir no banheiro, e a mãe levou ela ao banheiro. E o infeliz lá viu ela no binóculos, que tava saindo ao banheiro, era hora de toque de recolher, então tinha que se cagar em casa mesmo, né. Aí ela saiu pra ir ao banheiro, ele pegou, deu um tiro lá de cima, ele acertou na vagina dela. Só que a bala entrou primeiro, que a mãe dela estava em pé, e os banheiros são é de sentar lá, antigamente. Agora não, não mais, né. Então a menina estava sentada e a mãe parada em pé do lado, a bala acertou a perna da mãe. Perfurou a perna da mãe e acertou os grande lábios, né. Tirou um pedaço dos grandes lábios da vagina dela. Então, foi assim uma coisa que realmente me marcou, era minha vizinha, era uma criança da minha idade, né. E eu fiquei assim, horrorizada com aquilo e aí realmente, a gente não saía mesmo. Não saía mesmo. Que era toque de recolher. E com tudo isso, além deles estarem em cima da escola vigiando as casas, em cima de cada casa, eles colocaram os judeus também, com metralhadora, com tudo. Então, realmente, a gente vivia com medo. A minha mãe tinha muito medo porque a minha irmã mais velha era bonita, assim, então tinha medo de estuprar, essas coisas, né. E até minha mãe na época, quando nós voltamos pra casa, depois de alguns dias, a minha mãe teve o Farage em casa também. E o judeu não queria que chamasse a parteira. A gente implorava pra chamar a parteira, ele num queria. Queria que morresse mesmo, ela e a criança... e meu tio implorava: "deixa ela chamar a parteira, deixa ela chamar a parteira!" Eles dizia que não, que não, que não... Aí lá pelas tantas, eu acho que ele mesmo não agüentou os gritos da minha mãe e permitiu que meu tio fosse buscar a parteira (3/8/2006).

Com efeito, para Malak, as cenas de violência são as que marcam o período de retorno para casa sob ocupação militar. O relato de violência contra

o tio velho, os tiros em direção às crianças com o intuito de assustá-las e os disparos contra mãe e filha que contrariavam as regras do toque de recolher transmitem a idéia de "repetição" e "normalidade" de atos violentos contra os palestinos nesse contexto. Além disso, como mencionado anteriormente, ao falar da relação de poder existente durante o conflito, a palestina enquadra os atores envolvidos a partir de uma ordem fundamentalmente moral: não se trata somente de afirmar que os judeus batiam ou atiravam nos palestinos, mas também de apontar que o faziam porque são ruins, sádicos e insensíveis diante do sofrimento e demandas do outro.

Um ponto de interesse especial, uma vez que se mostra recorrente nessas falas, é a idéia de que a guerra de 1967 não atingia a todos de maneira indistinta, assumindo formas particulares conforme o gênero do sujeito. Enquanto a lembrança em relação ao tio era a de que apanhava dos militares, a memória em relação às mulheres, seja ao apontar o tiro de raspão na vagina de sua vizinha, seja ao enfatizar novamente o receio de estupro contra sua irmã por ser muito bonita, está relacionada à sexualidade. Pode-se dizer que, se em relação aos homens o temor é de que sofram violência física ou mesmo de que sejam mortos, no que diz respeito às mulheres, além desses receios, há ainda o forte risco de violação da sexualidade.

Sobre a questão, vale notar que Malkki (1995), quando analisa os discursos dos refugiados hutus da Tanzânia sobre a violência que sofreram durante o conflito com os tutsi em 1973, mostra como os corpos eram submetidos a diferentes tipos de agressão conforme o gênero. No caso da violência contra os homens, as partes do corpo mais visadas eram a boca, o crânio, a cabeça como um todo e o ânus. Em relação às mulheres, seus corpos foram principalmente atingidos por meio da vagina e do útero. Caso as mulheres estivessem grávidas, a violência se focalizava em seu ventre.

Aretxaga (1997), em seu trabalho sobre as mulheres católicas nacionalistas da Irlanda do Norte, aponta como o corpo feminino nas prisões também corria constantemente o risco de ser violado sexualmente pelos protestantes irlandeses ou ingleses. Além do medo contra a violência em si, do ponto de vista físico, esta causava embaraço nas mulheres uma vez que desafiava preceitos de uma moralidade católica que valoriza fortemente a modéstia no feminino.[7] Em grande medida, como explica a autora, o uso de práticas penais com ressonâncias sexuais objetivava

não somente subjugar a prisioneira individualmente, mas também a comunidade a que ela pertencia.

Esses casos corroboram a idéia, tão bem desenvolvida por Segato (2004), de que em situações de guerra há uma associação permanente entre território e corpo feminino, pois a conquista territorial costuma ser seguida e expressa pela violação corporal. A violação do corpo feminino funciona como "linguagem" ou um "ato comunicativo" que informa acerca de uma dupla dominação: a superioridade masculina sobre o corpo feminino e o domínio irrestrito e totalitário sobre a localidade diante de seus pares, da população local e de outros países. Afirmar-se-ia, assim, a soberania plena quando houvesse o controle de um território e do corpo feminino como integrante desse território.[8] Assim sendo, o amplo significado assumido pela violação sexual estaria na conjugação, em um único ato, da dominação física e moral do "outro". A demonstração de soberania não estaria, portanto, somente no controle físico ou no extermínio do outro, mas em sua subordinação psicológica e moral.

O que fica claro no caso das palestinas entrevistadas é que os rumores acerca do massacre de 1948 sobre os estupros e a exposição do corpo feminino e o medo de que as mulheres fossem vítimas, em 1967, de um tipo de violência similar, são fatores importantes que as levaram a buscar refúgio nas localidades vizinhas. A identidade de "refugiada" é, em larga medida, fruto desse contexto.

A partir das reflexões de Segato (2004), é preciso compreender que, no caso das palestinas, a grande tensão e o pavor existente quanto à violação sexual estão relacionados ao fato de que tal ato não atenta somente sobre os corpos dos envolvidos, mas também sobre um valor moral fundamental entre os árabes: a "honra familiar".

A "honra" foi estudada por muitos autores em contextos distintos. Em suas pesquisas sobre a sociedade mediterrânea, Peristiany (1966), por exemplo, aponta que o conceito de honra, estando sempre acompanhado de seu pólo oposto,"a vergonha", seria, antes de tudo, uma avaliação social, funcionando como o reflexo e o espelho da personalidade e das idéias sociais de um grupo. Machado (1985), por sua vez, ao estudar as classes populares de Brasília, esclarece que a honra é um conceito relacional e coletivo, sendo atribuído a uma totalidade que circunscreve pessoas frente

a outras totalidades. Internamente à família, a construção e manutenção da honra dependeriam do cumprimento, por cada um de seus membros, de direitos e deveres específicos, conforme sua posição dentro da estrutura hierárquica familiar. A honra masculina e a honra feminina seriam intimamente interdependentes. Isso porque, segundo a autora, o homem, por condensar a externalidade do uso do valor da família, dependeria da internalidade de tal valor, centrado na figura da mãe-esposa.

> Assim, a desonra da mulher é quando o comportamento da mulher rompe com os valores de virgindade e fidelidade constitutivos da identidade feminina sagrada. Estes valores são centrados na ordem do privado; referem-se ao seu comportamento com o companheiro e, mais do que isso, centram-se na dimensão mais privada da ordem privada: as relações sexuais. E é a ordem doméstica e privada que é sacralizada. Em contrapartida, a honra masculina, no que ela depende do desempenho do homem, está centrada já na intersecção do domínio privado com o público; seu comportamento em relação ao dever de chefe da família: prover a casa através do trabalho (ordem pública) e mostrar capacidade de decisão e comando (*idem*: 9).

A violação sexual, nesse contexto, ao atentar contra os valores sagrados da virgindade e da fidelidade constitutivos dos deveres das mulheres, infringiria a honra masculina e familiar que o homem representa.

Para Hasso (2000), apesar de não ter sido muito contemplada nos estudos sobre os refugiados palestinos, a honra se configura como um dos elementos centrais para a compreensão do grande êxodo ocorrido durante os conflitos de 1948 e 1967, o que fica claro, segundo a autora, quando se analisa a tentativa de mudança empreendida pelo discurso nacionalista acerca do significado da honra. Durante o mandato britânico, nas revoltas palestinas de 1936-1937, o sentido da honra estava intimamente ligado à posse da terra e à manutenção da virgindade das mulheres da família. Após o conflito de 1948, contudo, a grande perda das terras para os sionistas foi vista como uma ameaça à honra nacional, provocando uma redefinição no conceito. Entendendo que o forte êxodo palestino era motivado pelo desejo de proteção das mulheres, os nacionalistas passaram a defender que o "moderno conceito de honra" deveria se ancorar firmemente na idéia de

autonomia nacional e no controle sobre a terra. Sendo assim, esses valores deveriam se sobressair ao desejo de proteção do feminino.

> *According to this nationalist discursive reworking, men could succeed individually in "protecting" women ('ird) and still not possess honor (sharaf) if they did not protect national land claims – thus, the development of the slogan "land before honor" (al-ard qabl al-'ird). The slogan became prominent in Palestinian nationalist discourse particularly after the 1967 war* (Hasso, 2000: 495).

A criação do slogan pelos nacionalistas – "A terra antes da honra" – demonstra bem a ansiedade existente em relação ao grande êxodo palestino e à relevância da honra (medo de violação sexual das mulheres) na decisão de fuga das casas. Longe de querer reduzir as motivações de fuga a esta única dimensão, já que os bombardeios, tiroteios, agressão física, a precariedade da cidade e a discrepância de poder entre judeus e palestinos são apresentados como fortes motivadores do refúgio, é necessário dar ênfase à honra como fator decisivo no deslocamento.

Entre as refugiadas entrevistadas neste trabalho, a constante menção aos estupros e o medo da violação corporal mostra como, para elas, a sexualidade era um dos fatores que causavam maior preocupação e receio nas situações de confronto. Para seus pais no Brasil, por sua vez, não há dúvida de que o risco de perda da honra familiar foi um fator relevante na decisão de emigração de suas filhas. Tanto no momento da decisão de fuga para as cidades vizinhas, quando se anunciou que os judeus estavam penetrando na cidade em 1967, quanto na determinação de seus pais para que viessem viver no Brasil, o receio da violação do corpo feminino, comprometendo um valor existente no grupo, exerceu um papel fundamental.

Assim é que a identidade de "refugiada", evocada por essas palestinas que migraram após o conflito de 1967, não se pauta em fatores objetivos, como a perda da casa ou a definição formal; baseia-se num conjunto de experiências, sentimentos e percepções particulares. Em suas memórias há uma ênfase em fatos que proporcionam um sentimento de continuidade e coerência à identidade assumida no presente: provisoriedade da imigração dos pais, recordações de uma infância feliz e, principalmente, lembrança

detalhada dos dias do conflito com forte ênfase no receio permanente de violação sexual. Essas recordações se sobreporiam a outras que, em alguma medida, também estão ligadas à vinda para o Brasil: boa condição sócio-econômica de seus pais no Brasil, a vida de trabalho árduo entre os parentes na Palestina e a grande relevância da honra familiar.

3. As árabes-palestinas migradas pelo casamento em 1977, 1994 e 1995

A memória das palestinas que migraram para o Brasil pelo casamento em 1977, 1994 e 1995 tem características peculiares, ora aproximando-se ora afastando-se das percepções enfatizadas pelas refugiadas. Entre elas, não há uma ênfase sobre os fatos históricos relacionados à formação do Estado de Israel, tampouco sobre os principais conflitos ocorridos entre judeus e palestinos. O entrelaçamento entre memórias sobre a história da Palestina, experimentadas pela comunidade e memórias realmente vividas em situação de conflito, tão comum entre as refugiadas, dá lugar às lembranças das experiências cotidianas, principalmente as relacionadas às dificuldades de deslocamento por cidades sob controle israelense e as agruras enfrentadas pelos palestinos em busca de emprego.

> – Porque lá, por causa da guerra, não tem paz. A gente não tem liberdade pra andar. Não é igual aqui. Aqui você pode pegar seu carro e ir até Taguatinga, até Plano Piloto, e ninguém vai te parar no meio da rua, pegar seu documento, sua identidade, olhar se você pode entrar, se você não pode entrar. Lá na minha terra, não tem isso. Então os judeus, ou deixa você passar ou não deixa você passar, pela boa vontade deles. Tipo na mesquita, lá em Jerusalém, se você quiser rezar, depende da boa vontade deles. Se eles não quiserem, eles não deixam você entrar. Então aqui não existe isso. Aqui você anda pra tudo quanto é lugar e tem liberdade.
>
> – Lá em Israel os judeus deixam a gente no sol durante duas ou três horas. Era assim! Eles tratam a gente igual a cachorro! A gente fica duas ou três horas no sol, a minha cabeça fica quase estorando lá! Eles tratam a gente muito, muito mal: “desce, anda!”. É assim que eles mandam!

– Em baixo do sol, em pé! Eles humilham a gente. Os judeus humilham os palestinos demais, demais.

– E emprego pro meu pai era complicado lá. Meu pai acabou vindo aqui. Meu pai abriu uma loja aqui de material de construção pra bancar os estudos do meu irmão. Meu irmão tá fazendo medicina. Acabou largando minha mãe lá com as minhas duas irmãs. Então lá tá complicado.

– Seu pai veio depois de vocês?

– Depois. Meu pai tem uns três anos, quatro que tá aqui".

– Então os judeus tão sempre presente no cotidiano de vocês lá?

– Sempre, não existe um dia lá que você não veja judeu na sua frente. Sempre! (Sadíe e sua irmã Ranie, 3/11/2006).

Os postos de fiscalização israelenses em muitas estradas da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, verificando documentos e controlando a entrada de pessoas e carros, é uma dura realidade, diariamente enfrentada. A necessidade de apresentar a identidade aos militares e a possibilidade de que não seja aceita são marcas ostensivas do processo de ocupação e do domínio territorial irrestrito dos judeus na região.

"Se eles não quiserem, eles não deixam você entrar", "os judeus deixam a gente no sol durante duas ou três horas" ou "eles tratam a gente igual a cachorro", apontam ainda para a demonstração cotidiana de uma dominação física, psicológica e moral. Os palestinos seriam tratados como se humanos não fossem, sendo humilhados e lembrados constantemente de que a decisão de ir e vir não está em suas mãos.

Em grande medida, como as refugiadas, as árabes-palestinas descrevem os acontecimentos a partir da oposição entre judeus e palestinos, enquadrando-os numa ordem cosmológica do mal e do bom. Os palestinos, conforme suas experiências, seriam vítimas da ação totalitária dos judeus em todo o território. Nesse sentido, a imigrante alerta que se deve ter o cuidado de não acreditar nas notícias veiculadas pela mídia, que invertem o valor atribuído às coisas e aos grupos envolvidos:

Você quer tá ganhando esse curso, só fala do Israel e do Judeu! Sério! Mas da guerra, minha filha, todo mundo sabe. Só que não sabem bem da verdade.

> Então ele mostra só o que quer mostrar. “Soltaram bomba hoje; teve homem bomba; terrorista palestino matou não sei quantos judeus!”. Ele não fala das crianças palestinas, das mulheres que estão sendo massacradas, das pessoas que estão passando fome, necessidade lá! Eles não deixam entrar água, não deixam entrar comida, eles matam crianças, matam mulheres, matam homens! Demais! Sofre muito, muito (Sadíe, 3/11/2006).

Para Sadíe, ao ressaltarem os terroristas e as bombas lançadas pelos palestinos, as notícias subverteriam a ordem dos acontecimentos, não expressando “bem a verdade”: são os judeus que estão massacrando mulheres e crianças e impedindo a entrada dos mantimentos básicos para a sobrevivência como comida e água. São os palestinos os sofredores e vítimas das ações dos judeus.

Além das dificuldades nos postos de fiscalização e da relação de poder existente entre judeus e árabes, as árabes-palestinas também apontam para as péssimas condições de emprego na região. O pai de Sadíe teria inclusive migrado para o Brasil recentemente (após o casamento de Sadíe com seu primo no Brasil em 1995) com o intuito de pagar a faculdade de medicina de seu filho, deixando esposa e filha na Palestina. Ou seja, mesmo nos anos 90, ao migrar em busca de emprego sozinho, a estrutura e motivações da emigração palestina seguiriam uma lógica semelhante a dos anos 50.

De fato, diante dos conflitos diários e das restrições impostas (dificuldade de deslocamento, entrada de alimentos e toque de recolher), a Cisjordânia e a Faixa de Gaza enfrentam severa recessão. De acordo com dados fornecidos pelo *Palestinian Central Bureau of Statistic*[9], entre 2000 e 2002, período da segunda Intifada, a pobreza teria aumentado de 21% para 84,6% na Faixa de Gaza e 57,8% na Cisjordânia. Da mesma forma, os dados apontam para um decréscimo significativo no PIB, na renda familiar e no acesso à saúde e à educação da população rural e urbana.

Constata-se, assim, que a memória das palestinas que migraram pelo casamento está relacionada às dificuldades encontradas diante das mudanças políticas, econômicas e sociais das últimas três décadas. Diferentemente das refugiadas, não há um discurso histórico generalizante nem referências a conflitos específicos.

É interessante notar ainda que as diferenças na memória das palestinas – as refugiadas do conflito de 1967 e as que migraram pelo casamento

mais recentemente – não estão, contudo, somente relacionadas às épocas e contextos distintos vividos, mas também a questões como a idade que tinham no momento da migração e número de viagens realizadas à Palestina.

Por um lado, as mulheres que migraram pelo casamento vieram ao Brasil já adultas, experimentaram restrições diárias quando iam a escola, a hospitais ou a cidades próximas de onde viviam. As refugiadas, tendo migrado ainda crianças, guardaram as lembranças dos momentos marcantes do conflito. Por outro, as viagens à Palestina entre as que vieram pelo casamento ocorrem com maior freqüência (estimativa de três viagens), permitindo uma atualização constante de seu discurso acerca das dificuldades cotidianas. As refugiadas, em contrapartida, viajaram praticamente uma única vez à cidade natal desde 1967. Para estas, quanto mais distante se torna a Palestina em termos de lembranças cotidianas e de números de viagens ao local, mais forte e evidente é a incorporação de um discurso histórico e político generalizante.

Considerações finais: visões da Palestina – entre o passado, o presente e o futuro

Mais do que uma apreciação macro-histórica e política do conflito Israel-Palestina, este artigo objetivou analisar como imigrantes palestinas percebem e significam essa realidade. A avaliação dessas percepções enriquece o entendimento sobre o conflito na medida em que aponta para suas múltiplas conseqüências, efeitos e repercussões nas vidas dos envolvidos, conforme sua posição nas relações sociais.

Entre as imigrantes, as distintas experiências na Palestina e os motivos principais que as levaram à migração são fatores importantes para a compreensão de suas memórias e identidades no Brasil. Por um lado, tentei mostrar como a identidade de “refugiada” assumida por certas palestinas forma-se a partir da articulação entre um discurso histórico e as lembranças de um passado vivido, enfatizando as idéias de provisoriedade da imigração de seus pais, a imagem de uma infância feliz na Palestina e lembranças detalhadas do conflito, principalmente no que diz respeito ao medo de violação sexual. Combinando os depoimentos dessas mulheres às informações sobre o massacre ocorrido em Deir Yassin e às reflexões

sobre o que levou os palestinos a fugirem de suas casas durante os conflitos de 1948 e 1967, constatamos como a possibilidade de violação do corpo feminino e da perda da honra para os familiares são elementos simbólicos essenciais para o entendimento da fuga da região.

Por outro lado, a identidade das imigrantes "árabe-palestinas" se constrói no Brasil a partir de um conjunto de lembranças sobre as restrições cotidianas impostas pelo Estado israelense e pela ênfase às precárias condições de existência onde viviam, resultantes dos conflitos diários que, ainda hoje, culminam na emigração de homens em busca de emprego.

O passado e o presente estão profundamente imbricados em ambos os casos. Se, de uma parte, não há como negar que a memória dos conflitos ou do cotidiano vivido anteriormente marcou profundamente a vida dessas mulheres, fazendo com que preservassem sentimentos, sensações e imagens, de outra, há que se considerar que a ausência da Palestina foi preenchida no Brasil cotidianamente nos encontros da comunidade na Sociedade Árabe Palestina ou no acompanhamento constante das notícias veiculadas pela mídia sobre os conflitos na região.

Ao chegarem ainda crianças, as "refugiadas" passaram por um intenso processo de socialização histórica e política, participando, muitas vezes, de grupos folclóricos voltados para a divulgação da "Causa palestina" no Brasil. As "árabes-palestinas", por sua vez, sempre freqüentaram os encontros e discussões da Sociedade Palestina, reforçando seus laços de pertencimento ao grupo. Mais do que isso, o acompanhamento constante, por todas as palestinas, do que é veiculado pelos meios de comunicação como a televisão, possibilita "estar aqui" e "estar lá" simultaneamente. Em grande medida, ao acompanharem, no Brasil, os conflitos que se sucedem na Palestina, essas mulheres atualizam e reforçavam suas identidades.

Tais questões só podem ser melhor compreendidas se entendemos que o processo migratório está inserido num contexto de globalização e transnacionalismo, marcado pelo "encolhimento do mundo", "compressão espaço-tempo" que resultam em velocidade e simultaneidade, além de novas relações entre território e arranjos sócio-culturais e político-econômicos (Ribeiro, 1996).[10] A televisão global e as redes de computadores dá vida ao principal suporte simbólico e ideológico para a emergência da cultura e representações transnacionais, pois redefinem as representações coletivas.

A transnacionalidade permite ao migrante contemporâneo atravessar fronteiras nacionais e ao mesmo tempo manter relações familiares, econômicas e culturais com a cidade natal, estabelecendo uma complexa rede de relações entre a sociedade de origem e a sociedade de destino. A relação entre essas duas realidades sócio-culturais é tão profunda que, em muitos momentos, acontecimentos particulares ocorridos nos países árabes, promovem ações e trocas no Brasil, estimulando a integração da comunidade. Como exemplo, lembramos que durante a ocupação militar no Líbano por Israel em meados de 2006, os palestinos de Brasília, incluindo as mulheres entrevistadas, fizeram protestos na frente da Embaixada dos Estados Unidos contra seu apoio aos judeus.

Portanto, claro está que as lembranças das palestinas não resultam somente dos acontecimentos passados, mas são também fruto de constantes atualizações e ressignificações advindas do presente. É nesse sentido que entendemos que as palestinas não somente descrevem o conflito, mas o reinterpretam, inserindo os grupos envolvidos em uma ordem de moralidades.

Em grande medida, entre as imigrantes, o sofrimento experimentado e suas reatualizações cotidianas fornecem, ainda, suporte para projetos coletivos futuros e funcionam como legitimadores das ações e das reivindicações referentes à Palestina. É por meio do discurso da dor, do sofrimento, do medo e da humilhação que as palestinas legitimam suas demandas e ações políticas. Como expressado na poesia de *Tawfiq Zayyad*, na diáspora palestina, o passado e o presente sustentam e reforçam a idéia de uma identidade coletiva, cujo intuito maior é possibilitar o retorno ao lar e a construção de um Estado livre.

“Escrito no tronco de uma árvore”

E gravarei
Kfar Kassem
Eu não o esquecerei
E gravarei
Deir Yassin
Tua lembrança me tortura [...]
Ficarei de pé para gravar

Todo o retábulo de meu drama
E todas as etapas de derrota
Do infinitamente pequeno
Ao infinitamente grande
Sobre um tronco de oliveira
No pátio
de meu lar.

Recebido em julho de 2007
Versão definitiva em setembro de 2007

Notas

1 Das seis palestinas entrevistadas, cinco (as refugiadas e as que migraram durante a década de 90) fazem parte da mesma família extensa (família nuclear – pai, mãe e filhos – além de parentes de 2º e 3º graus) e são provenientes da cidade de Safah, na Cisjordânia. A que migrou na década de 70 é originária da cidade de Deir Balout, também na Cisjordânia.

2 A idéia de que "as mulheres não migram, mas são migradas" foi desenvolvida por Woortmann (1995) quando fez pesquisa com mulheres japonesas de Brasília.

3 Ao longo do texto, as referências feitas a 1948, pelas entrevistadas e por mim, dizem respeito ao conflito ocorrido com a criação do Estado de Israel. Para maiores informações sobre a situação sócio-política da Palestina nesse período, ver Hourani (1994), Sivolella (2001) e Breda dos Santos (2000).

4 A UNRWA é um organismo da ONU criado em 1949 para tratar especificamente do problema dos refugiados palestinos. Para a Agência, os refugiados seriam as pessoas que possuíam casas e viviam na Palestina entre junho de 1946 e maio de 1948, e que, devido ao conflito israelo-palestino de 1948, perderam suas casas e seus meios de sustento. Esta definição também cobriria os descendentes daqueles que se tornaram refugiados em 1948.

5 A "memória" é entendida neste artigo no sentido que Halbwachs (1990) dá ao termo, ou seja, como um fenômeno coletivo e social, submetido a flutuações e mudanças, possibilitando ao sujeito um sentido de continuidade e coerência no tempo.

6 De acordo com Sivolella (2001), os "pactos de não agressão" começaram a ser firmados na década de 40 entre as comunidades judias e palestinas devido aos problemas e ameaças que se acentuaram com a convivência mais próxima entre elas.

7 Na socialização entre as mulheres católicas, como explica Aretxaga (1997), o recato no comportamento, a valorização da virgindade entre as solteiras e da fidelidade entre as casadas estão fortemente presentes.

8 A relação entre conquista territorial e violação sexual tem sido uma constante na história das guerras e conflitos mundiais. De acordo com Vlachova e Biason (2005), durante as guerras recentes na África, Ásia e Europa, a violência sexual foi utilizada como um método para humilhar o inimigo, pois com isso se violaria aquilo que haveria de mais íntimo e privado no "outro" – a casa, a mulher e a filha –, o que levaria à formação de movimentos de refugiados, facilitando a limpeza étnica no local de ocupação. Embora reconheçam a imprecisão dos dados, as autoras mencionam que se estima a ocorrência de 60.000 casos de violência contra a mulher cometida durante a guerra entre a Croácia e Bósnia-Herzegovina.

9 Cf. www.pcbs.gov.ps.

10 Ribeiro (1996) estabelece uma distinção entre globalização e transnacionalismo. Afirma que os dois fenômenos estão relacionados e que se originaram no séc. XV. Para o autor, a globalização se relaciona aos avanços econômicos e tecnológicos provenientes do capitalismo; o transnacionalismo diz respeito às dimensões políticas e ideológicas da globalização.

Referências bibliográficas

ARETXAGA, Begoña (1997), *Shattering Silence*: Women, Nationalism and Political Subjectivity in Northern Ireland. New Jersey, Princeton University Press.

BREDA DOS SANTOS, Norma (org.) (2000), *Brasil e Israel, Diplomacia e Sociedades.* Brasília, Universidade de Brasília.

GATTAZ, André (2007), "Seis Dias e Quarenta Anos. A Consolidação da Cegueira Sionista", Instituto de Cultura Árabe (ICARABE) (http://www.icarabe.org/CN02/download/dow_list.asp#; última visita: 20/11/2007).

HALBWACHS, Maurice (1990), *A Memória Coletiva*. São Paulo, Vértice.

HAMID, Sônia Cristina (2007), Entre a Guerra e o Gênero: Memória e Identidade de Mulheres Palestinas de Brasília. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília (UnB).

HASSO, Frances S. (2000), "Modernity and Gender in Arab Accounts of the 1948 and 1967 Defeats". *International Journal of Middle East Studies*, vol. 32, n° 4, pp. 491-510.

HOURANI, Albert (1994), *Uma História dos Povos Árabes*. São Paulo, Companhia das Letras.

MACHADO, Lia Zanotta (1985), "Família, Honra e Individualismo". *Série Antropológica*, vol. 47, pp.1-16.

MALKKI, Liisa H. (1995), *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Rrefugees in Tanzania*. Chicago, University of Chicago Press.

PALESTINIAN CENTRAL BUREAU OF STATISTICS (www.pcbs.gov.ps: última visita: 1/10/2007).

PERISTIANY, J. (1974), *Honour and Shame: The Values of Mediterranean Society*. Chicago, The University of Chicago Press.

POLLAK, M. (1992a), "Memória e Identidade Social". *Estudos Históricos*, vol. 10.

_____ (1992b), "Memória, Esquecimento e Silêncio". *Estudos Históricos*, vol. 2, n° 3, 1989, pp. 3-15.

RIBEIRO, Gustavo L. (1996), "Globalización y Transnacionalización: Perspectivas Antropologicas y Latinoamericanas". *Série Antropológica*, vol. 199, pp. 1-16.

SAYAD, Abdelmalek (1998), *A Imigração*. São Paulo, Edusp.

SEGATO, Rita (2004), "Território, Soberanía y Crímenes de Segundo Estado: La Escritura em el Cuerpo de las Mujeres Asesinadas em Ciudad Juarez". *Série Antropológica*, vol. 362, pp. 1-16.

SIVOLELLA, Cristina Angela Retta (2001), Los Palestinos: Historia de una Guerra sin Fin y de Una paz Ilusoria en el Cercano Oriente (1947-1995). Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade de Brasília (UnB).

TAMBIAH, Stanley Jeyaraja (1996), *Leveling Crowds: Ethnonationalist Conflicts and Collective Violence in South Asia*. Berkeley, University of California Press.

VLACHOVA, Marie e BIASON, Lea (ed.) (2005), *Women in an Insecure World*. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

WOORTMANN, Ellen (1995), "Japoneses no Brasil/Brasileiros no Japão: Tradição e Modernidade". *Revista de Antropologia da USP*, vol. 38, nº 2.

Resumo

O objetivo deste artigo é compreender como as mulheres palestinas moradoras de Brasília percebem e ressignificam o conflito entre israelenses e palestinos. A identidade, as memórias e o discurso político dessas mulheres estão fortemente relacionados aos motivos que as levaram a migrar para o Brasil. As que migraram pelo casamento no final da década de 70 e durante os anos 90 se identificam como "árabes-palestinas", enfatizando, principalmente, as restrições impostas cotidianamente pelo Estado israelense na região. As que migraram após a Guerra dos Seis Dias se denominam "refugiadas" e relacionam a "fuga" de suas casas, na Palestina, com o medo da violação de seus corpos e da conseqüente perda da honra familiar. Com efeito, o receio com relação à violação do corpo feminino é um elemento fundamental para compreender o aparecimento de um grande número de refugiados palestinos durante os conflitos de 1948 e 1967.

Palavras-chave: mulheres palestinas, refugiadas, honra, Brasília.

Abstract

Gender and war: the Israel-Palestine conflict from the perspective of the Palestinian women living in Brasília

The goal of this article is to comprehend how Palestinian women, living in Brasília, perceive and re-signify the conflict between Israel and Palestine. These women's identities, memories and political discourse are shaped by the historical events in Palestine and by the reasons that led them to migrate. Women who migrated because of marriage, at the end of the 1970's and in the 1990's, identify themselves as "Arab Palestinian", emphasizing the restrictions routinely imposed by the Israeli state in the region; while those who migrated after the Six Day War, in 1967, call themselves as "refugees" and consider that their "escape" from home, in Palestine, was associated with the fear of the violation of their body's. As a matter of fact, fear for their body is a fundamental element to understand the large number of Palestinian refugees in the 1948 and 1967 conflicts.

Key-words: Palestinian women, refugees, honor, Brasilia.

AS IMPLICAÇÕES POLÍTICAS DA RELAÇÃO CHINA-AMÉRICA DO SUL NO SÉCULO XXI

Javier Vadell

> *Today [China] is the only third world country in which the material exigencies of expanded reproduction – in all sectors and at all technical levels – can be satisfied without extensive recourse to the external market* (Samir Amin, 1981).
>
> *Is it China's long-range interest to appear to threaten or challenge the United States in own hemisphere? Absolutely not. Will China's presence offer benefits to our neighbors that the United States has been unable to offer? A very positive yes* (Riordan Roett, 2005).

Introdução

A América do Sul tem um papel relativamente marginal na geopolítica atual das grandes potências, embora a região seja umas das mais ricas do planeta, tanto em recursos energéticos e alimentares, como por sua imensa biodiversidade. Contudo, na alvorada do século XXI, a República Popular da China (RPC ou China), uma potência global extra-regional, mostrou-se especialmente interessada nessas riquezas. A China é um dos países mais bem-sucedidos no que se refere ao crescimento econômico nas últimas duas décadas. Essa constatação não seria tão relevante se se tratasse de um pequeno Estado. A RPC é o país mais populoso do mundo e ocupa o terceiro lugar no que se refere à extensão territorial[1], depois da Rússia e do Canadá. Além disso, é uma potência militar e nuclear.

As relações econômicas entre a China e os países latino-americanos começam a se intensificar efetivamente a partir de 2001 e 2002, porém os anos que saltam à vista são 2004 e 2005, quando o presidente Hu Jintao e o vice-presidente Zeng Qinhong visitaram vários países da América do

Sul e assinaram dezenas de acordos comerciais, de investimentos e de cooperação em várias áreas. Isso não passou despercebido para os Estados Unidos da América (EUA), provocando discussões sobre a influência chinesa na América Latina (Roett, 2005; Landau, 2005; Johnson 2005; Ellis, 2005, 2006; Shixue, 2006), que se inserem em um debate teórico político mais amplo em torno da ascensão pacífica ou não do gigante asiático (Brzezinski e Mearsheimer, 2005; Boot, 2005; Bustelo, 2005a; Friedberg, 2005; Arrighi, 2005a e 2005b; Jervis 2006; Friedman, 2006).

Nosso trabalho, tendo os debates mencionados como pano de fundo, busca fazer uma avaliação sobre as implicações políticas da penetração econômica chinesa na América do Sul no contexto econômico global atual. Partimos da premissa de que a mudança política estrutural no final da década de 80, o fim do sistema bipolar, iniciou uma etapa liberal – um "momento liberal", como diria Hurrell – que na sua dimensão econômica deu um novo impulso ao processo de expansão capitalista. Novos processos e técnicas produtivas, junto com os avanços tecnológicos em matéria de comunicações, interagiram de maneira funcional com as mudanças político-institucionais na área do comércio internacional – criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) – e com o processo, já acelerado, de liberalização financeira impulsionado desde a década de 70 pelos EUA, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. Essas mudanças econômicas geodimensionais, rotuladas de globalização e legitimadas pelo neoliberalismo econômico, esgotaram-se, por razões econômicas e políticas, em 2001.[2]

Este trabalho se divide em três partes. A primeira contextualiza a atual dinâmica política regional na América do Sul no cenário político e econômico mundial. A segunda descreve o processo de aproximação da China com a América do Sul, devido, sobretudo, à sua necessidade imperiosa de recursos energéticos e matérias-primas. Mostraremos dados sobre os investimentos e o comércio chineses com os países da região. Finalmente, nas considerações finais buscaremos avaliar as tendências do curto e médio prazos relativas às relações chinesas com a América do Sul. Argumentamos que esse processo de expansão política e de penetração econômica forma parte de uma estratégia global da China, que inclui o resto da América Latina, e muitos países da África, que, após 2001[3], vem

se acentuando. Essa expansão permite observar as capacidades e o poderio chineses, mas também as vulnerabilidades do gigante asiático face às profundas transformações econômicas e sociais por que passa nos últimos 20 anos. São essas vulnerabilidades e não o seu poderio que o obrigam a dar um "grande salto" extra-regional, desafiando, ainda que timidamente, o mapa geopolítico internacional. Essa realidade aproxima dois atores vulneráveis por seus excessos complementares. Os investimentos chineses na América do Sul cresceram, assim como cresceu, de maneira substantiva, o comércio entre a região e a China. Mas algumas questões podem ser levantadas. Como foi esse crescimento? Quais grupos ou setores foram afetados (beneficiados e prejudicados)? Existe equilíbrio na relação comercial entre a RPC e os países da América do Sul? Qual é a tendência de longo prazo dessas relações? Em que medida pode se conformar um novo modelo de desenvolvimento ou em que medida se podem consolidar, ou ressuscitar, antigas modalidades de populismo ou nacionalismo?

1. A América do Sul e a dinâmica política atual

Observa-se na América Latina, e mais precisamente nos países da América do Sul, a partir de 2001, mudanças políticas no plano doméstico que implicam um maior papel do Estado na economia, fato que contrasta com a década de 90. Essa tendência atual estimula o debate em torno do tipo de desenvolvimento que se está configurando, qual o papel do Estado e do mercado nessa nova configuração, e que tipo de alianças políticas domésticas bem como alianças e acordos entre os Estados esse processo permite vislumbrar, isto é, de que maneira se pode articular a questão regional no âmbito das questões nacionais.

Em outro trabalho (Vadell, 2007) destacamos o fenômeno da regionalização como um processo paralelo ao da globalização na década de 90, com o qualificativo de "regionalismo aberto" ou de "neo-regionalismo", para diferenciá-lo das propostas e tentativas de integração das décadas de 60 e 70, quando imperava o modelo de industrialização por substituição de importações. Nesse sentido, o fim da Guerra Fria criou incentivos sistêmicos para um papel mais relevante das regiões como âmbito fundamental em

que irão se equacionar os problemas políticos de desenvolvimento e de segurança dos Estados menores e também das potências regionais.[4]

Esse contexto estimulou um debate em torno dos processos de regionalização (Buzan e Waever, 2003; Fawcett e Hurrell, 1995; Lake e Morgan, 1997) e da sua relevância tanto em questões de segurança como de economia. No âmbito das relações internacionais, nos primeiros anos da década de 90, esse debate chamou a atenção para um novo padrão de relações de segurança internacional que estava se configurando, de maior autonomia relativa das regiões, radicalmente diferente da rígida estrutura bipolar definida pela Guerra Fria.

Um ponto importante, ausente nesse debate, são as relações de poder envolvidas na dinâmica econômica global, mais especificamente as relações entre o fenômeno do neo-regionalismo, a globalização financeira e as formas de neoprotecionismo aplicadas pelos países desenvolvidos. Nessa direção, dever-se-ia, como passo inicial, explicitar uma série de categorias a fim de poderem-se avaliar as discussões teóricas sobre o regionalismo e as hierarquias no poder político e econômico internacional.

Da mesma maneira, devem-se levar em conta os impactos internos nos Estados (instabilidades domésticas), a interdependência e as assimetrias entre os atores na região sul-americana (as dinâmica intra-regionais) e as relações com os atores extra-regionais – principalmente com a superpotência – EUA – e, com outras grandes potências globais – no nosso caso, a RPC.

O "momento liberal" da década de 90 chegou a seu esgotamento na abertura do século XXI, marcado por dois processos cujos desenvolvimentos são de relevância extrema para compreender a virada nacionalista na América do Sul.

i) O primeiro processo pode ser entendido como a crise do modelo de desenvolvimento econômico liberal, cujo caso paradigmático na região é o da Argentina que, em 2001, marcou simbolicamente, talvez, o fim do Consenso de Washington para a região.[5] É importante destacar que, no plano global, várias crises anteciparam as fragilidades sistêmicas da economia mundial: as crises do México, da Ásia, da Turquia e da Rússia na segunda metade dos anos 90.
ii) O segundo processo resultou do impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro nos EUA e a posterior reformulação e

> reavaliação da política de segurança global. A partir dos ataques terroristas, o Complexo Regional de Segurança[6] na América do Sul passou a ocupar uma posição ainda mais subsidiária nas questões estratégicas e geopolíticas dos EUA.

Importa destacar as conseqüências que essas transformações tiveram para a região da América do Sul, que diferem conforme as experiências e trajetórias históricas de cada país, suas condições de desenvolvimento pré-existentes e seu histórico de conflitos internos. Como nosso objetivo neste trabalho é estudar as crescentes relações da China com a América do Sul e seus desdobramentos geopolíticos, é importante começar por apontar algumas tendências econômicas gerais recentes.

Dados do FMI mostram que a conjuntura econômica internacional, a partir de 2002, mostrou-se excepcionalmente favorável, na medida em que houve um crescimento sincronizado da economia mundial de 5,1% em 2004, taxa recorde desde 1976.

> No âmbito dos países em desenvolvimento, o crescimento estimado é ainda maior – cerca de 7,2%, taxa mais elevada em 30 anos. A conjuntura dos mercados financeiros também é muito favorável, segundo o relatório de outubro de 2005 do FMI para América Latina e, junto com isso, as taxas de juros de longo prazo se encontram em seus mínimos históricos (Vadell, 2006: 2007).

Por essas razões,

> A liquidez tem sido abundante, os mercados de valores são dinâmicos e a busca de rendimentos continua contribuindo para que os ativos de mais alto risco continuem se valorizando. Portanto, as condições de financiamento nos mercados emergentes têm sido muito boas, e a maioria dos países desses mercados tem começado a financiar antecipadamente as necessidades de 2006 (Singh, 2005: 6).

O comércio mundial expandiu-se. Os preços dos produtos primários (*commodities*) experimentaram uma considerável elevação: produtos como soja, carne, trigo, milho e petróleo constituem itens importantes na pauta de exportação dos países da América do Sul.[7]

Em outro trabalho afirmamos que a América do Sul teria ganho margens de manobra consideráveis, por razões sistêmicas (políticas e econômicas) e por razões conjunturais, que ainda em 2007 perduram:

> o crescimento sustentado na América Latina, e mais ainda na América do Sul a partir de 2002 haveria reforçado essa margem de manobra política ampliada na região. Os altos preços dos produtos agropecuários e seus derivados, dos minerais e dos recursos energéticos (gás e petróleo) explicam, em grande medida, esse impacto positivo nos países da América do Sul (Vadell, 2007: 3).[8]

É nessa conjuntura que se insere a estratégia global da RPC que está apresentando efeitos cruciais na região. A demanda chinesa crescente por produtos primários em geral no mercado mundial tem contribuído enormemente para a subida dos seus preços internacionais. A “variável China” potencializou ainda mais o crescimento mundial e o crescimento regional a partir de 2002.

A relação entre a alta dos preços das *commodities* e a crescente demanda da China por elas criam uma sub-dinâmica própria no sistema econômico global que tem um impacto direto e crucial na América do Sul. Essa dinâmica não é unidirecional, isto é, trata-se de uma relação recíproca, um processo de retro-alimentação, que cria incentivos para a alta dos preços. As altas taxas de crescimento sustentado da economia chinesa há mais de 10 anos e a abertura comercial da China partir de 2001 com a sua entrada na OMC criaram as condições para que o país adquira, como produto de seu próprio desenvolvimento, a capacidade de alterar, em grande medida, a cotação dos preços de várias *commodities* no mercado mundial.

2. Como a China se tornou uma variável relevante no século XXI para a América do Sul?

2.1. O Crescimento da China

Alguns dados podem corroborar o excepcional desempenho econômico da China nesses últimos anos. Segundo Bustelo (2005a), o PIB da China deu um salto de US$ 147,3 milhões em 1978 para quase US$ 160 bilhões em

2004. A taxa média de crescimento da economia foi de 9,5% nos últimas décadas. O comércio exterior aumentou de US$ 20,6 bilhões para US$ 115 bilhões, crescendo a uma taxa média de 16% e se multiplicando por 60. A média anual de investimento entre 1979 e 1983 foi de US$ 1,8 bilhão, passando para US$ 60,63 bilhões em 2004. As reservas de divisas cresceram de US$ 167 milhões em 1978 para US$ 609,9 bilhões em 2004.

Tabela 1
PIB/Crescimento (China)

Ano	PIB US$ bilhões	%
1993	353,34	14
1994	481,98	13.1
1995	607,94	10.9
1996	711,77	10
1997	789,73	9.3
1998	844,02	7.8
1999	896,77	7.6
2000	1.081,0	8.4
2001	1.175,7	8.3
2002	1.453,8	9.1
2003	1.641,0	10
2004	1.931,7	10.1
2005	2.243,9	10.4
2006	2.645,0	11.1

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados do Banco Mundial[9]

Como se pode observar, a evolução da economia chinesa nas últimas décadas foi excepcional. Entretanto, duas conseqüências do impressionante desempenho econômico chinês devem ser salientadas:

i) a primeira delas diz respeito ao aumento do consumo energético, que cresceu a uma taxa anual de 4,2% entre 1980 e 2002, enquanto a demanda mundial cresceu 1,7%. Noël e Meidan ressaltam a progressão do peso energético do país: a China contribuiu com

15% para o aumento da demanda energética mundial na década de 80; na década seguinte, chegou a 23%; e entre 2001 e 2004, a 52%. (Noël e Meidan, 2005: 15).

ii) a segunda tem a ver com as profundas mudanças na estrutura social da RPC, principalmente o aumento da classe média urbana e a alteração na estrutura de consumo que o acompanha. Atualmente, a classe média chinesa[10] representa 19% do total da população, mas poderá chegar a 40% em 2020, se mantida a taxa de crescimento de 1% ao ano, taxa que vigora desde 1999.

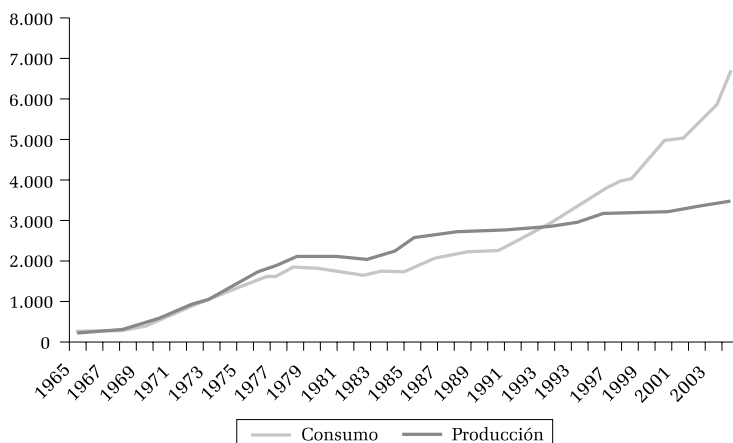
A ascensão de milhares de famílias a um estrato social superior certamente elevará o padrão de consumo. Por exemplo, prevê-se o aumento do número de automóveis de 10 milhões em 2004 para 120 milhões em 2010. A quinta parte das famílias chinesas, conforme pesquisa divulgada no site da agência oficial de imprensa da RPC, Xinhua, teriam expressado desejo de comprar carros: isto significa um total de 260 milhões de pessoas, número equivalente à produção de automóveis no mundo atualmente. A isso se soma o crescimento do consumo de computadores e de eletrodomésticos que se associam ao modo de vida da classe média (Lamas, 2007: 3).

O mercado de automóveis estourou em 2002 e 2003, e só as vendas de automóveis individuais cresceram a uma taxa de 44% e 86%, respectivamente (Nöel e Meidan, 2005: 13). O grande crescimento do setor de transportes na China acelerou, portanto, a demanda por petróleo no mercado mundial.[11]

2.2. A segurança energética da China e o adeus ao ideário maoísta de auto-suficiência

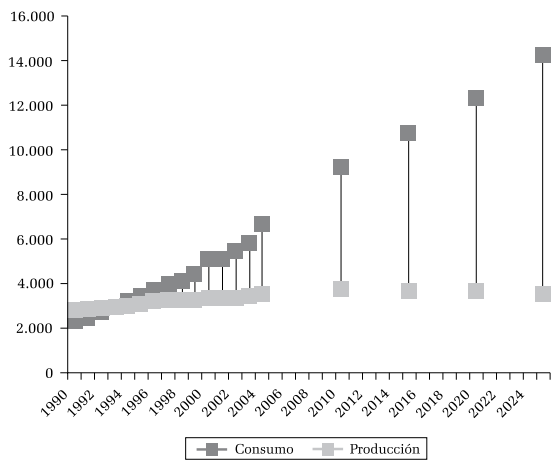
A RPC está sedenta por energia em razão do excepcional crescimento destacado, especialmente no setor de petróleo. O país importa aproximadamente 40% do petróleo que consome (Jiang, 2006). Assim, a demanda pelo produto duplicou entre 1995 e 2005, chegando a 6,8 milhões de barris (mdb) diários. A China consome mais petróleo que o Japão desde 2003, ano que se tornou o segundo maior consumidor mundial (Bustelo, 2005b: 3).

A maior demanda chinesa por petróleo no século XXI teve implicações diretas na economia global já que se deu no contexto da adesão da China à OMC, em 2001. Isso implicou uma reforma importante do seu regime de importações, ou seja, não uma privatização total do monopólio estatal do petróleo, mas uma importante flexibilização nas licenças e parcerias do Estado com as empresas privadas (Nöel e Meidan, 2005: 14). Como destacam Noël e Meidan, as quatro companhias do Estado – CNPC, Sinopec, CNOOC e Sinochem – fecharam diversos acordos de parceria com corporações internacionais, privadas ou estatais, para a exploração, refino e outros investimentos no setor de petróleo.

Gráfico 1
Consumo e Produção de Petróleo na China, 1965-2004 (mbd)

Fonte: British Petroleum (2005).

É interessante lembrar que até 1993, a China era auto-suficiente em petróleo, chegando, inclusive, a exportá-lo em pequenas quantidades. Em quase dez anos, o país passou de exportador de petróleo para se tornar, depois dos EUA, o segundo maior importador e consumidor mundial do hidrocarboneto, com um consumo diário de 6,3 milhões de barris, o que representa 8% do consumo total mundial (León-Manríquez, 2006: 31; Jiang, 2004). Dessa maneira, a demanda chinesa tem sido um dos fatores centrais para o aumento dos preços do petróleo, que se duplicaram entre

2003 e 2006. Esses números mostram somente o começo de uma tendência que indica um incremento da demanda chinesa por petróleo a taxas anuais de 12% até 2020[12] (León-Manríquez, 2006: 31; Jiang, 2004).

Gráfico 2
Consumo e Produção de Petróleo na China, 1990-2025 (1.000 bd)

Fonte: British Petroleum (2005), Energy Information Administration (EIA)

Como se observa na Tabela 2, em 2006, o petróleo representou 22% da matriz energética chinesa, com tendência ao crescimento, como mostra o Gráfico 2. É importante destacar que há também uma tendência de crescimento no consumo de gás, cujo impacto na matriz energética chinesa será percebido num futuro próximo.

Tabela 2
Estrutura Energética da China, 2006

Recurso	Produção	Consumo	% do consumo total
Carvão	2.156,4 toneladas	2.062,4 toneladas	69%
Petróleo	3,8 milhões de barris/dia	6,9 milhões de barris/dia	22%
Energia hidrelétrica	2,08 trilhões de kWh	1,93 trilhão de kWh	6%
Gás Natural	1,4 trilhão de pés cúbicos	1,35 trilhão de pés cúbicos	3%

Fonte: British Petroleum (2005), Energy Information Administration (EIA)

A busca por de mercados para o abastecimento energético e alimentar da China tem sido uma prioridade das autoridades do país nos últimos anos. O continente africano e a América do Sul têm sido recebido grande atenção, mas as relações com o Irã[13] e com vários países da Ásia também têm sido incrementadas.

2.3. América do Sul na geopolítica chinesa do século XXI

Segundo Cornejo (2005: 16), as atuais relações exteriores entre da RPC com a América Latina refletem um claro esforço chinês para garantir três objetivos fundamentais:

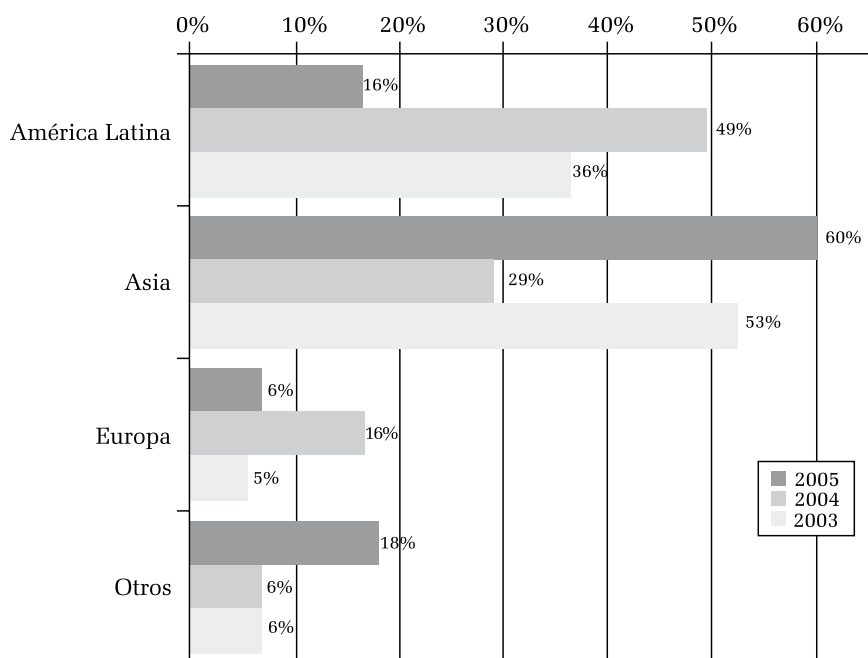
i) a obtenção de matérias-primas,
ii) a garantia de um mercado para seus produtos, e
iii) apoio diplomático na sua disputa com Taiwan.

Esses três pontos destacados por Cornejo formam parte de uma estratégia global da RPC. Não são uma estratégia especificamente direcionada para a América Latina. Contudo, observa-se que o primeiro ponto, a obtenção de matérias-primas, em que se incluem fundamentalmente recursos energéticos e alimentares, adquire uma relevância ainda maior quando se trata da América do Sul, devido às suas riquezas naturais e às complementaridades das economias da região com a China. Pode-se notar uma mesma tendência de expansão e aproximação com vários países da África visando à obtenção de recursos naturais.

Deste modo, a China, agindo em função da sua própria dinâmica de crescimento acelerado e das suas próprias vulnerabilidades energética e de matérias-primas, tem se aproximado de maneira cada vez mais acentuada aos países de América do Sul e da África. Essa tendência se aprofunda no século XXI, principalmente a partir de 2004. Como foi salientado, o "fator China" tem sido umas das variáveis que incidiram na recuperação econômica de alguns países na região, principalmente na América do Sul. Nesse sentido, a penetração econômica da China na região não pode estar dissociada de suas implicações geopolíticas, sobretudo no que concerne às possibilidades, perspectivas e dilemas para o futuro desenvolvimento da região e para o futuro das relações com os Estado Unidos.

As relações entre a China e a América Latina chegam ao seu apogeu em 2004, quando 49% do total dos investimentos externos chineses foram feitos na região, como mostra o Quadro 1 Por outro lado o comércio atingiu níveis históricos inéditos. Cresceu 600% em 10 anos – de 1993 a 2003 – e atingiu a cifra de US$ 50 bilhões em começos de 2005 (Jiang, 2006: 3). Segundo Shicheng (2006: 107), na década de 80, o volume de comércio entre América Latina e a China era de 1,363 bilhões de dólares, em 1990 passou para 2,294 bilhões e em 1999 chegou a 8,278 bilhões.

Em matéria de investimentos América Latina recebeu em 2004 cerca de 889 milhões de dólares, dirigidos aos setores de energia – Venezuela, Colômbia e Brasil –, minério – Chile, Peru, Equador e Venezuela – e infra-estructura –Argentina e Brasil (Cepal, 2005: 4).

Quadro 1
Distribuição dos Investimentos Externos Diretos da China por Região

Fonte: Ellis (2006: 5).

Contudo, Ellis (2006: 4) afirma que, apesar do crescimento no comércio, a China não tem investido na região como prometido. Em termos gerais "a China tem aumentado seu investimento externo direto em paralelo à sua necessidade de busca de recursos no estrangeiro" (2006: 4).

A quantidade de investimento externo direto não financeiro não tem sido consistente e tem sido relativamente modesto se comparado com os fluxos globais no as sua totalidade (*idem*) Como ilustra o Quadro 1, embora América Latina tenha sido o principal destino do IED não financeiro chinês em 2004, caiu logo para o segundo lugar atrás de Ásia em 2005.

Inclusive, nos anos em que a fração dos IED não financeiro chinês que se dirigia para a América Latina tenha sido elevado, a quantidade absoluta tem sido relativamente pequena se comparada com os fluxos de IED globais investidos no conjunto na região. Os 659 milhões de dólares de IED não financeiro chinês que foram para a região em 2005, por exemplo, corresponderam a menos do 2% dos $41 bilhões de dólares que a América latina recebeu em total (*idem*).

Importa ressaltar, ainda, que na América Latina existem três conjuntos de países que mantêm diferentes tipos de relações com a China:

i) os que não têm vínculos econômicos significativos com o país, já que mantêm o reconhecimento diplomático de Taiwan[14];
ii) os que têm sido deslocados de seus mercados de exportação tradicionais pelos produtos chineses (é o caso do México e dos Estados do Caribe – menos Cuba[15]); e, finalmente,
iii) a maior parte dos Estados da América do Sul, que são os maiores beneficiários no curto prazo do crescente intercâmbio comercial (Correa López e González García, 2006: 112).

O estreitamento do relacionamento entre a América do Sul e a China, apesar do comércio e os investimentos chineses na região tenham crescido exponencialmente nos últimos anos, recebeu maior atenção após a visita do presidente Hu Jintao a cinco países latino-americanos – Chile, Argentina, Brasil, Venezuela e Cuba – e a sua participação na cúpula da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC), realizada no Chile, em 2004. O resultado dessa visita do presidente foi a assinatura de 39 acordos comerciais[16] e o compromisso de investir US$ 100 bilhões na região nos próximos 10 anos. O país da região que mais investimentos

receberia seria a Argentina, com um montante de US$ 20 bilhões (Ellis, 2005, 2006; Landau, 2005).

Além do problema da dependência crescente do petróleo, que poderia obstaculizar o crescimento econômico, a China padece de: i) escassez de matérias primas e; ii) insuficiências na produção de alimentos para abastecer a numerosa população do país. Segundo León-Manríquez, "ambas as limitações têm aberto, pelo menos desde começos da presente década, importantes oportunidades de negócios para países da América do Sul, dentre eles, a Argentina, o Brasil, o Chile e o Peru" (2006: 35).

Três processos simultâneos e dinâmicos estão marcando as relações comerciais entre a RPC e os países da América do Sul. Em primeiro lugar, "o incremento do comércio bilateral, que coloca a China como um dos principais sócios comerciais desses países". Em segundo lugar, "o registro de abundantes superávits na balança comercial favoráveis às nações sul-americanas". Em terceiro lugar, uma massiva onda de investimentos externos diretos da China nos setores ligados à extração de matérias-primas e a construção de infra-estrutura. Nessa direção, a demanda chinesa por matérias primas tem sido crescente e tem apreciado mercadorias cujo momento de auge parecia ter ficado na história. "Erigida como uma das locomotivas mais importantes da economia internacional, na atualidade, a China consome 40% do cimento, 31% do carvão, 30% de mineral de ferro, 27% do aço, 25% de alumínio e o 20% do cobre do mundo" (*idem*).

Na América do Sul, os objetivos chineses em matéria de petróleo e gás apontaram fundamentalmente para dois países: a Venezuela e o Brasil. Todavia em termos de recursos alimentares, minerais, e outras *commodities*, um conjunto mais amplo de países da região entra no jogo econômico com a potência asiática.

***Brasil**:* A variável energética tem uma marcada expressão na relação da RPC com o Brasil. Em novembro de 2004, o presidente Hu Jintao anunciou, em território brasileiro, investimentos nas áreas do petróleo e de transporte da ordem de 10 bilhões de dólares, que incluem um acordo entre a Petrobras e a empresa estatal chinesa Sinopec para construir um gasoduto de 2000 km de longitude (*idem*). Por outro lado, deve-se destacar que uma considerável proporção das exportações do Brasil para a China

é composta por matérias-primas e alimentos. Minerais de ferro, aço e o complexo da soja representam mais de 70% das vendas do Brasil à RPC (*idem*: 37). A China se tornou o segundo maior importador mundial de ferro e o maior comprador mundial de produtos metalúrgicos. Em 2004, a empresa chinesa Baosteel deu início a uma série de projetos conjuntos com a maior empresa siderúrgica do Brasil, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Como salienta León-Manríquez, a complementaridade econômica entre o Brasil e a China também é evidente no caso do carvão mineral (*idem*).

Quadro 2
Comércio do Brasil com a China

Brasil			
Ano	**Exportações**	**Importações**	**Balança comercial**
1995	1.203.581	417.891	785,69
1996	1.113.601	1.255.475	-141.874
1997	1.087.861	1.292.324	-204.463
1998	904.518	1.146.997	-242.479
1999	675.822	943.057	-267.235
2000	1.085.014	1.350.820	-265.806
2001	1.901.642	1.468.677	432.965
2002	2.519.817	1.697.778	822.039
2003	4.531.678	2.330.938	2.200.740
2004	5.437.826	4.054.276	1.383.550
2005	6.830.977	5.836.245	994.732
2006	6.413.330	6.914.487	-501.157

Fonte: ALADI (www.aladi.org).

Venezuela*:* o governo de Hugo Chávez tem tido uma estreita relação com a RPC. A *China National Petroleum Corporation* (CNPC) está operando há vários anos nos campos de petróleo de Zulia y Anzoategui. Em 2005, a CNPC firmou acordos adicionais para criar os campos de petróleo Zumano e o bloco Junín 4 na região do Orinoco[17] em colaboração com a empresa

estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) (Ellis, 2006:13). A Venezuela, quinto exportador mundial de petróleo, tem sido, na região, um país ideal para a diversificação das fontes de abastecimento energéticas da China. Para a Venezuela, os negócios com a China podem oferecer também uma possibilidade de diversificar suas exportações de petróleo, altamente dependente dos Estados Unidos. Em dezembro de 2004, durante a visita do presidente Chávez a Pequim e depois da visita do vice-presidente Zeng Qinghong, em janeiro de 2005, a RPC se comprometeu a investir 350 milhões de dólares em 15 campos petrolíferos da Venezuela e 60 milhões em um projeto que envolve a produção de gás. Em troca, a China teria assegurada a provisão de 100.000 barris diários de petróleo. A Venezuela também pretende reconstruir um oleoduto no Panamá para transportar o petróleo para o Pacífico, para logo ser exportado para a RPC (León-Manríquez, 2006: 34).

Quadro 3
Comércio da Venezuela com a China

Venezuela			
Ano	**Exportações**	**Importações**	**Balança comercial**
1995	-	442	442
1996	755	382	373
1997	98	232	-134
1998	-	26.776	26.776
1999	9.603	68.331	-58.728
2000	34.051	184.861	-150,81
2001	101.464	335.762	-234.298
2002	91.124	224,82	-133.696
2003	165.293	176.038	-10.745
2004	277.45	424.93	-147,48
2005	202.923	1.041.130	-838.207
2006	118.941	1.129.567	-1.010.626

Fonte: ALADI (www.aladi.org).

Argentina: o intercâmbio comercial entre a Argentina e a China também experimentou um crescimento surpreendente a partir de 2002, passando de 1,856 bilhões de dólares em 2001 para 4,031 bilhões em 2004. Como resultado, a China se tornou o terceiro sócio comercial da Argentina, obtendo sucessivos saldos comerciais positivos desde 2001 (ver o Quadro 4). Outro dado relevante é o fato de que 80% do valor das exportações para a RPC se relaciona com a soja que, aliás, contribui para satisfazer uma terceira parte da importações chinesas (*idem*: 35). Também há projetos de investimento da China na Argentina no setor siderúrgico. A corporação chinesa Sinosteel estava estudando investimentos na mina de minério de ferro argentina, Hiparsa, com o objetivo específico de aumentar a produção para atender a demanda da China (Ellis, 2006: 4).

Quadro 4
Comércio da Argentina com China

Argentina			
Ano	**Exportações**	**Importações**	**Balança comercial**
1995	285.741	607.868	-322.127
1996	607.433	697.851	-90.418
1997	871.003	1.005.906	-134.903
1998	681.788	1.167.498	-485,71
1999	507.997	992.123	-484.126
2000	796.927	1.156.737	-359,81
2001	1.124.174	1.066.327	57.847
2002	1.093.519	330,24	763.279
2003	2.483.057	720.203	1.762.854
2004	2.627.856	1.401.814	1.226.042
2005	3.206.384	2.239.868	966.516
2006	2.144.139	1.840.409	303,73

Fonte: ALADI (www.aladi.org).

Chile: é o principal produtor mundial de cobre e é nas exportações desse mineral que se concentra a maior parte das exportações para a China. O comércio bilateral teve um incremento substancial nos últimos anos.

"Em 1991 atingia US$ 91 milhões, em 2004 foi para US$ 5,059 bilhões. [...] Graças a esse dinamismo, a China passou de 15º sócio comercial do Chile, em 1995, para o segundo em 2004" (*idem*). Vislumbrando um cenário promissor para as exportações do principal produto chileno, ambos os países decidiram assinar um tratado de livre comércio em novembro de 2005, que foi o primeiro acordo desse tipo da RPC com um país latino-americano.[18]

Quadro 5
Comércio de Chile com a China

Chile			
Ano	**Exportações**	**Importações**	**Balança comercial**
1995	287.195	390.306	-103.111
1996	372.925	514.908	-141.983
1997	435.178	659.043	-223.865
1998	476.377	752.948	-276.571
1999	357.297	658.255	-300.958
2000	901.771	949.435	-47.664
2001	1.026.752	1.012.964	13.788
2002	1.224.485	1.101.300	123.185
2003	1.815.679	1.289.133	526.546
2004	3.209.699	1.846.977	1.362.722
2005	4.387.934	2.540.353	1.847.581

Fonte: ALADI (www.aladi.org).

Peru: também tem estreitado relações econômicas com a China na área de alimentos e matérias-primas. As exportações predominantes são as de farinha de peixe, de ferro e de cobre. Há projetos avançados de investimentos para melhorar o porto de Tacna e para construir a estrada e a ferrovia que liga a cidade de Tacna com a mina de El Mutún, na Bolívia (Ellis, 2006).

Quadro 6
Comércio de Peru com a China

	Peru		
Ano	Exportações	Importações	Balança comercial
1995	349.016	241.987	107.029
1996	419.386	190.034	229.352
1997	490.587	216.479	274.108
1998	233.179	213.312	19.867
1999	215.496	227.694	-12.198
2000	442.678	288.859	153.819
2001	426.253	353.572	72.681
2002	596.891	463.439	133.452
2003	675.259	639,98	35.279
2004	1.237.217	765.397	471,82
2005	2.006.907	1.055.297	951,61
2006	1.714.286	1.223.658	490.628

Fonte: ALADI (www.aladi.org).

A China obteve, no intenso relacionamento com a América do Sul dos últimos anos, um grande sucesso ao conseguir o reconhecimento de país de "economia de mercado", primeiro por parte do Brasil, e depois por outros países, incluindo a Argentina. Tal decisão tem implicações jurídicas importantes no âmbito da OMC, além das econômicas e políticas.[19] Reconhecer a China como economia de mercado implica dar ao país as condições de utilizar as regras plenas da OMC, em vez de obrigá-la a sujeitar-se às regras especiais para economias que não sejam de mercado. Isto é, eventuais litígios comerciais devem ser levados à OMC e evita-se que um país aplique represálias comerciais ou medidas *antidumping* unilateralmente contra a China. Na prática, isto significa que as possibilidades de utilizar instrumentos de defesa comercial contra a entrada de produtos chineses diminuem e aumentam os empecilhos – ou os custos – para a abertura de painéis contra a China. Por seu lado, a China, em troca, concedeu ao Brasil benefícios nos setores aeronáutico (Embraer)

e agrícola (soja), como afirmado pelo chanceler brasileiro Celso Amorim (*Valor Econômico*, 12/11/2004; Sevares, 2007; Lamas, 2007).

A penetração chinesa na região coincide com um viés mais crítico, por parte de muitos governos sul-americanos, em relação às políticas econômicas liberalizantes aplicadas da década de 90. Como resultado disso, houve na região uma retomada das funções estatais em áreas em que o Estado havia recuado na década passada, seguindo os critérios do neoliberalismo econômico mais radical. Um dos casos paradigmáticos foi a área dos recursos energéticos, cujos produtos experimentaram substancias incrementos nos preços internacionais.. Nesse sentido, os acordos da China com os países da região representam benefícios no curto e talvez no mediano prazo. O comércio cresceu substantivamente (ver Quadros 2,3,4,5 e 6), os investimentos também (ver Quadro 1), contudo, questões cruciais permanecem, que merecem maiores pesquisas. Quais implicações geopolíticas hemisféricas da penetração chinesa na América do Sul? Isso implicará uma alteração da política externa dos EUA para a região em matéria política e econômica?

3. Considerações finais: século XXI, crescimento, neo-desenvolvimentismo e a esperança chinesa

A penetração econômica da China na América do Sul a partir de 2002, em consonância com um contexto econômico global favorável, possibilitou, em grande medida, a retomada do crescimento dos países da região num período que se poderia denominar de transição. Esse período é caracterizado por mudanças políticas no interior dos Estados e de maior participação de movimentos sociais e de grupos historicamente marginalizados, pelo surgimentos das "novas esquerdas", pela revisão crítica do modelo de desenvolvimento neoliberal e pela retomada do controle do Estado em áreas anteriormente deixadas de lado, principalmente a dos recursos energéticos.

Essas mudanças são, em grande parte, respostas políticas aos mal-sucedidos programas de ajuste neoliberal da década de 90, que acentuaram os problemas sociais nos países da América do Sul. As crises econômicas de finais dos 90, que em alguns casos se manifestaram também como crises

políticas profundas (Argentina, Equador, Bolívia, Venezuela), catalisaram o processo de mudanças no espectro político regional, que no plano efetivo das políticas econômicas abrem uma questão colocada por Dani Rodrik (2002): após o neoliberalismo, o quê?

Na América do Sul do século XXI, a busca de governabilidade e estabilidade envolve um papel mais dinâmico do Estado com o intuito de atingir o crescimento econômico com impactos sociais positivos. Essa estratégia é denominada por alguns autores de "neo-desenvolvimentismo" (Godio, 2006; Ferrer, 2006; Bresser Pereira, 2007), para diferenciá-la do desenvolvimentismo das décadas de 40 e 50 (Grugel e Riggirozzi, 2007). Assim, três questões podem abrir futuras reflexões e pesquisas: i) em que medida essas políticas significam uma superação do neoliberalismo? ii) Qual é o papel da China na nova configuração estratégica nos países da América do Sul e o futuro desenvolvimento da região? E, iii) quais setores estão sendo beneficiados com a nova relação China-América do Sul na transição pós-neoliberal?

Em relação à primeira questão, Bresser Pereira (2007) afirma que o neo-desenvolvimentismo é um terceiro discurso, diferente do desenvolvimentismo clássico e da ortodoxia econômica convencional, em que não existe uma idéia de nação. O Estado adquire um papel relevante no neo-desenvolvimentismo em um "momento do capitalismo no qual os Estados nacionais são mais importantes do que nunca". O novo desenvolvimentismo, segundo Bresser Pereira, "não é simplesmente a garantia da propriedade, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento", que implica um conjunto de instituições, de leis, de regras e de políticas, de crenças compartidas para gerar oportunidades para o investimento produtivo, a inovação, o trabalho" (Bresser Pereira, 2007: 1). Segundo o autor o exemplo de país que estaria nas trilhas do neo-desenvolvimentismo seria a Argentina do pós-crise, e não precisamente o Brasil. O argumento de que a Argentina está crescendo a uma taxa anual superior ao 8% comprovaria seu argumento.[20]

Na mesma direção, Godio (2007) caracteriza a administração Kirchner como um governo que revoluciona "desde arriba" e que se configura como neo-desenvolvimentista. Em palavras do autor: "o *kirchnerismo* é um fenômeno político historicamente 'legítimo', porque se adapta a um nova etapa histórica nacional y regional, a que se expressa através do surgimento do 'nacionalismo desenvolvimentista'" (2007:17).

A questão merece uma pesquisa de maior fôlego, mas se o neodesenvolvimentismo supõe uma estratégia nacional de desenvolvimento, os contornos dessa estratégia na América do Sul não estão claramente definidos (Vadell, 2006). As respostas pragmáticas nacionais ao neoliberalismo, num contexto externo econômico favorável, mostram seu traço mais nítido no nacionalismo energético.

E é nesse este contexto, voltando à segunda e terceira questões, que a variável interveniente da China entra como um fator de extrema relevância. Nesse sentido, como afirma León-Manríquez,

> *en los países sudamericanos que han logrado beneficiarse del crecimiento chino existen altas expectativas sobre el futuro de la relación. Con excepción de de asociaciones empresariales como la Unión Industrial Argentina (UIA) o la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), importantes sectores de la sociedad civil y el Estado perciben a China como elemento clave para el desarrollo nacional y la diversificación de sus vínculos con el exterior* (2006: 40)

A ampliação dos vínculos econômicos da China com a América do Sul é uma das variáveis fundamentais para compreender a recuperação econômica da região a partir de 2002, contudo não é a única variável. A elevação dos preços das *commodities* e dos hidrocarbonetos no mercado mundial tem uma relação recíproca com a demanda chinesa, mas também com as incertezas em relação ao futuro geopolítico da região do Oriente Médio, principalmente após a guerra do Iraque em 2003.

O atual momento de transição não implica mudanças radicais na estrutura econômica internacional. A atual conjuntura é favorável para os países da América do Sul,– um contexto de liquidez internacional e de "dólar barato". As bases do regime financeiro "dólar-Wall Street" (Gowan, 1999) subsistem. O problema conjuntural para alguns países da região é o excesso de entradas de capitais que pode valorizar as moedas locais e, portanto, desestimular as exportações. Alguns países têm agido no sentido de colocar alguns entraves ao capital especulativo – Chile e Argentina, por exemplo – porém, isso não é um indicador de mudança das regras do jogo no sistema financeiro internacional. Por enquanto, todos os atores (estatais e não estatais) deverão continuar atentos à política de juros dos EUA.

No que concerne ao comércio, a China surge, no século XXI – como pode se perceber nos Quadros 2, 3, 4, 5 e 6 – como a variável fundamental para entender o *boom* de exportações de produtos primários da América do Sul. Isso tem criado enormes expectativas que se sustentam na esperança de uma parceria comercial duradoura junto às promessas de maiores investimentos para a região. A maior parte dos investimentos diretos está sendo direcionada para as áreas de infra-estrutura, comunicações, ferrovias, portos, etc., ou seja, são funcionais para o melhoramento das condições do crescimento do comércio entre as partes.

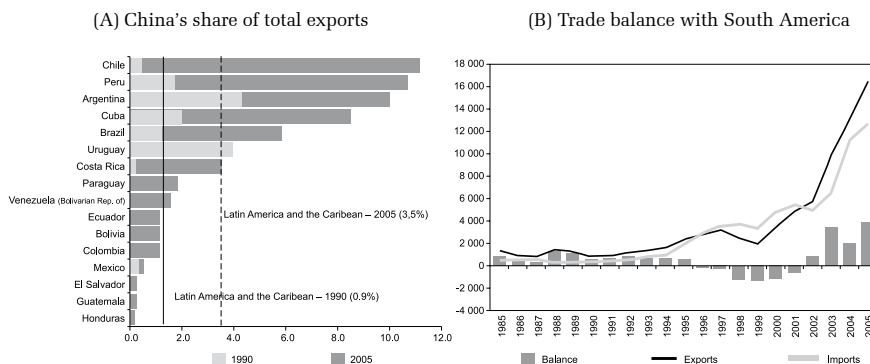
Finalmente, se observamos: i) o elevado crescimento da interdependência econômica no século XXI entre a China e a América do Sul[21]; ii) os principais produtos que a RPC compra dos países da América do Sul – ver Quadro 7 em Anexo; e iii) as áreas de investimento dos IED chineses, percebemos que surgem mais questões e dúvidas do que asseverações a respeito da etapa de transição pós-neoliberal, ou, para ser mais preciso, em relação ao tipo de inserção na economia global da América do Sul – o que implica um debate mais aprofundado em relação ao suposto neo-desenvolvimentismo na região. Os crescentes vínculos econômicos da RPC e da América do Sul parecem indicar uma tendência que pode consolidar uma especialização da produção, transcendendo o marco regional para se configurar de caráter global. Por outro lado, quais serão as conseqüências geopolíticas no hemisfério visando as relações com os EUA face à penetração de uma potência extra-regional. Desta forma, para finalizar deixamos mais duas questões em aberto: em que medida o ressurgimento de alguns "nacionalismos energéticos" é suficiente para caracterizar um modelo neo-desenvolvimentista na América do Sul? Ao perdurar a tendência apontada acima, a crescente interdependência econômica entre a China e a América do Sul poderia cristalizar-se uma reedição de uma relação centro-periferia – que por enquanto se apresenta na sua forma puramente econômica?

Anexo

Quadro 7
Quinze principais produtos importados pela China da América do Sul em 2004 (em milhões de dólares e porcentagens do total)

Main products	Argentina	Brazil	Chile	Peru	Rest of South America	South America (A)	World (B)	% of total C=(A)/(B)
Soybean (2222+4232)	2 555	2 619	0	0	0	5 174	8 528	60.7
Iron (2815+2816+6712+6725+6746)	25	3 252	168	256	208	3 909	19 667	19.9
Copper (2871+2882+6821+6822)	12	40	2 793	540	73	3 456	13 532	25.5
Wood and woodpulp (2482+2483+2517+6416)	36	527	371	4	6	943	4 584	20.6
Crude oil (3330)	183	423	0	0	139	745	33 912	2.2
Fishmeal (0814)	17	0	103	502	2	623	770	80.9
Leathers and woods (6114)	145	301	2	1	88	537	4 152	12.9
Ferro-alloys (6713+6716+6727+6749)	6	203	0	0	233	442	9 613	4.6
Lead (2874)	0	0	0	122	0	122	437	27.9
Aluminium (2873+6845)	0	67	0	0	37	105	2 069	5.1
Other vehicle parts and accessories (7849)	3	101	0	0	0	104	7 305	1.4
Poultry, dead and edible offals (0114)	37	53	0	0	0	90	154	58.7
Cotton (2631+2632+2633+2634)	0	31	0	0	49	80	3 242	2.7
Tobacco (1211-1212)	0	74	0	0	0	74	232	31.6
Grapes and wine (0575+1121)	1	0	61	0	0	61	135	45.4
Total sample	3 019	7 690	3 497	1 424	834	16 465	108 342	15.2
Other products	236	978	170	99	148	1 630	442 973	0.4
Total Imports	**3 255**	**8 669**	**3 667**	**1 523**	**982**	**18 095**	**551 315**	**3.3**

Fonte: Cepal, com base em dados da COMTRADE (*United Nations Commodity Trade Statistics Database*).

Quadro 8
Caribean (A) and South America's growing trade balance with China (B)

Fonte: Cepal, com base em dados da COMTRADE (*United Nations Commodity Trade Statistics Database*).

Notas

1 A RPC tem um território de 9.561.300 km^2 e uma população de aproximadamente 1 bilhão e 323 milhões de habitantes. O crescimento populacional é atualizado por segundo no site http://www.cpirc.org.cn/en/eindex.htm.

2 Isso não implica afirmar que a ideologia econômica neoliberal esteja morta ou que os fundamentos da globalização econômica estejam esgotados.

3 Coincide com a entrada da China na OMC, que obrigou o país a realizar uma substantiva redução de tarifas.

4 Aqui vale destacar dois pontos. Em primeiro lugar, existem temas de segurança que transcendem o âmbito regional como, por exemplo, os relacionados com a não-proliferação nuclear e com as armas de destruição em massa. Em segundo lugar, neste trabalho fazemos uma distinção conceitual entre poder (ou potência) regional e poder (ou potência) global. O Brasil é um poder regional e a China um poder global.

5 "*La crisis económica y política en Argentina, en diciembre de 2001, marcó probablemente el fin del Consenso de Washington*" (Paramio, 2006: 63).

6 Conceito desenvolvido por Buzan e Waever (2003).

7 "*No obstante, las tasas de crecimiento proyectadas en un 4 por ciento en 2005 y un 3,75 por ciento en 2006 siguen siendo muy superiores a la media histórica*" (Singh, 2005: 7).

8 Segundo dados da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), a América Latina e o Caribe teriam crescido 5,9%, 4,3% e 4,1% do PIB em 2004, 2005 e 2006 respectivamente. América do Sul 6,9%, 4,9% e 4,3%. O Cone Sul 8,4%, 7,8% e 5,7%.

9 Os dados do Banco Mundial estão disponíveis em http://siteresources.worldbank.org/INTEAPHALFYEARLYUPDATE/Resources/550192-1194982737018/Indicators-EAP-Update-Nov2007.pdf (última visita: 6/12/2007), e http://siteresources.worldbank.org/INTCHINA/Resources/318862-1121421293578/chinaei.pdf (última visita: 6/12/2007).

10 Conforme a definição da Agência Nacional de Estatística da China, a classe média chinesa compõe-se de famílias com renda anual entre 60 mil yuan (US$ 7.250,00) e 500 mil yuan (US$60.416,00).

11 "*La demande pétrolière chinoise va, de plus em plus, être tirée par le secteur des trasnports, à la faveur notamment de la progression rapide du taux d'equipement automobile*" (Nöel e Meidan, 2005: 13).

12 O governo chinês e alguns acadêmicos têm afirmado que a China não é o fator decisivo no crescimento dos preços do petróleo já que o país seria responsável por 6% do consumo mundial e menos de 3% do comércio total do petróleo (Jiang, 2004).

13 Para mais detalhes, ver Conciancich e Parenti (2007).

14 Existe um conjunto de países na América Latina que reconhecem diplomaticamente Taiwan, a maior parte deles na América Central e no Caribe. Para mais detalhes ver Aguilera Peralta (2006) e Shixue (2006).

15 Sobre a questão, ver Navejas (2006).

16 Os acordos são sobre comércio, investimento, aviação, tecnologia espacial, turismo e educação (*Xinhua News Agency,* 2004).

17 "A Faixa do Orinoco cobre uma área de 18.200 km² e foi dividida em quatro partes, as quais foram, por sua vez, subdivididas em 27 blocos para sua exploração. Boyacá tem 6 blocos; Junín 10; Ayacucho 7; e Carabobo conta com 4. Cada bloco tem uma extensão de 500 quilômetros quadrados, com petróleo crú de 6 a 8 graus Api (petróleo ultra-pesado), e, na parte leste, estão os graus mais leves. Dos 27 blocos, Pdvsa administrará 14 com recursos próprios e os restantes 13 serão operados por terceiros" (http://www.soberania.org/Articulos/articulo_1792.htm; última visita: 8/12/2007).

18 As discussões para a ampliação do tratado de livre comércio entre China e Chile para as áreas de serviços e investimentos se iniciaram em abril de 2007.

19 "Brasil aceita China como economia de mercado", *BBC*, 12/11/2004.

20 Na entrevista a Bresser Pereira, é perguntado: "*El nuevo desarrollismo describe la política económica actual de Argentina y Brasil?*". Bresser responde: "*Es lo que está haciendo Argentina, con bastante éxito, pero no Brasil*." Entrevistador: "*¿No?*". Bresser: "*No. En principio, veamos los resultados: Argentina crece al 8 o 9 por ciento, y Brasil al 3*" Entrevistador: "*Argentina empezó de más abajo*." Bresser: "*Sí, pero ya van cuatro, casi cinco años. Ya superó los niveles anteriores. Argentina tiene problemas, pero va bien. Brasil no. En Argentina hay una estrategia nacional de desarrollo. Creo que los argentinos aprendieron, pues la crisis fue más grave que en Brasil*" (Bresser Pereira, 2007).

21 Na geopolítica global é consoante com a penetração econômica chinesa na África.

Referências bibliográficas

AGUILERA PERALTA, Gabriel (2006), "De Espaldas al Dragón: las Relaciones de Centroamérica con Taiwán". *Nueva Sociedad*, n° 203, pp. 171-179.

AMIN, Samir (1983), *The Future of Maoism*. New York, Monthly Review Press.

ARRIGHI, Giovanni (2005a) "Hegemony Unravelling I". *New Left Review*, n° 32, mar-apr, pp. 23-80.

____ (2005b), "Hegemony Unravelling II". *New Left Review*, n° 32, may-jun, pp. 83-116.

BOOT, Max (2005), "Project for a New Chinesse Century". *Council on Foreign Relations* (http://www.cfr.org/publication/8945/project_for_a_new_chinese_century.html?breadcrumb=%2Fbios%2F5641%2Fmax_boot%3Fpage%3D6; última visita: 10/04/2007).

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (2007), "Hay Espacio para um Nuevo Desarrollismo". *Nueva Sociedad* (http://www.nuso.org/upload/opinion/bresser.php; última visita: 2/5/2007).

BRZEZINSKI, Zbigniew e MEARSHEIMER, John J. (2005), "Clash of the Titans". *Foreign Policy*, n° 146.

BUSTELO, Pablo (2005a), "El Auge de China. Amenaza o Ascenso Pacífico?". *Real Instituto Elcano* (www.realinstitutoelcano.org; última visita: 11/4/ 2006).

_____ (2005b), "China y la Geopolítica del Petróleo en Asia-Pacífico". *Real Instituto Elcano* (www.realinstitutoelcano.org; última visita: 11/4/2006).

BUZAN, Barry e WAEVER, Ole (2003), *Regions and Powers. The Structure of Internacional Security*. Cambridge/New York, Cambridge University Press.

CEPAL (2005), "China busca afianzar lazos económicos con los países latinoamericanos", serie Notas, n° 42.

COCIANCICH, Maurizio e PARENTI, Fabio Massimo (2007), "Will Iran Meet China's Energy Demand?" Trabalho apresentado no *Sixth Pan-European Conference on International Relations*, Turim, 12 a 15 de setembro (http://www.sgir.org/conference2007; última visita: 20/12/2007)

CORNEJO, Romer (2005), "América Latina ante el Crecimiento Econômico de China", INTAL, Buenos Aires (www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Cornejo.pdf; última visita: 12/5/2007).

CORREA LÓPEZ, Gabriela e GONZÁLEZ GARCÍA, Juan (2006), "La Inversión Extranjera Directa: China como Competidor y Socio Estratégico". *Nueva Sociedad*, n° 203.

ELLIS, Evan, R. (2005), "U.S. Nacional Security Implications of Chinese Involvement in Latin America". *Strategic Studies Institute*, (http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB606.pdf; última visita: 12/5/2006).

_____ (2006), "El Nuevo Romance Chino con América Latina: Comprendiendo la Dinámica y las Implicaciones Regionales". *Air & Space Power Journal* (http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/2006/3tri06/ellis.html; última visita: 26/04/2007).

FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew (eds.) (1995), *Regionalism in World Politics***.** New York, Oxford University Press.

FERRER, Aldo (2006), *Hechos y Ficciones de la Globalización. Argentina y el MERCOSUR en el Sistema Internacional*. Buenos Aires, FCE.

FRIEDBERG, Aaron L. (2005), "The Future of U.S.-China Relations. Is conflict Inevitable?". *Internacional Security*, vol. 30, n° 2, pp. 7-45.

FRIEDMAN, George (2006), "The Geopolitics of China". *Stratfor*.

GODIO, Julio (2006), *El Tiempo de Kirchner: el Devenir de una Revolución desde Arriba*. Buenos Aires, Letra Grifa.

GOWAN, Peter (1999), *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*. London, Verso.

GRUGEL, Jean e RIGGIROZZI, Maria Pia (2007), "The Return of the State in Argentina". *International Affairs*, vol. 83, n° 1, pp. 87-107.

JERVIS, Robert (2006), "Thinking Systemically about China". *Internacional Security*, vol. 31, n° 2, pp. 206-208.

JIANG, Wenran (2004), "China's Quest for Energy Security". *China Brief*, vol. 4, n° 20, 14 October.

JIANG, Wenran (2006), "China's Energy Engagement with Latin America". *China Brief*. vol. 6, n° 16.

LAKE, David A. e MORGAN, Patrick M. (1997), *Regional Orders. Building Security in e New World*, University Park, Pennsylvania State University Press.

LAMAS, Bárbara (2007), "China: Anjo e Demônio para América do Sul". *Observatório Político Sul-americano* (http://observatorio.iuperj.br/pdfs/18_observador_topico_Observador_v_2_n_5.pdf; última visita: 11/6/2007).

LANDAU, Saul (2005), "Chinese Influence on the Rise in Latin America". *Foreign Policy in Focus.*

LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luís (2006), "China-América Latina: una Relación Económica Diferenciada", *Nueva Sociedad*, n° 203.

NAVEJAS, Francisco Haro (2006), "China en el Norte de América: la Relación con México y Estados Unidos". *Nueva Sociedad*, n° 203, pp.160-170.

NOËL Pierre e MEIDAN Michal (2005), "L'approvisionnement Energetique de la China. Marchés et Politiques". *IFRI* (www.ifri.org; última visita: 11/6/2006).

PARAMIO, Ludolfo (2006), "Giro a la Izquierda y Regreso del Populismo". *Nueva Sociedad*, n° 205 (http://www.nuso.org/upload/articulos/3382_1.pdf; última visita: 24/10/2007).

RODRIK, Dani (2002), "After Neoliberalism What?" (http://www.new-rules.org/Docs/afterneolib/rodrik.pdf; última visita: 11/6/2007).

ROETT, Riordan (2005), "Relations Between China and Latin America. The Western Hemisphere". Relatório apresentado ao Sub-Comitê do Hemisfério Ocidental do Comitê de Relações Internacionais do Congresso dos Estados Unidos.

SEVARES, Julio (2006), "Cooperación Sur-Sur o Dependencia a la Vieja Usanza? América Latina en el Comercio Internacional". *Nueva Sociedad*, n° 207.

SHINCHENG, Xu (2006), "Las Diferentes etapas de las Relaciones Sino-Latinoamericanas". *Nueva Sociedad*, n° 203 (http://www.nuso.org/upload/articulos/3354_1.pdf, última visita 8/12/2007)

SHIXUE, Jiang (2006), "Uma Mirada China a las Relaciones con América Latina". *Nueva Sociedad*, pp. 62-78.

SINGH, Anoop (2005), "El Contexto Mundial y Las Perspectivas Regionales para América Latina y el Caribe" (http://www.imf.org/external/np/speeches/2005/101305s.htm; última visita: 11/12/2005).

VADELL, Javier (2006), "A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Nestor Kirchner". *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 1, 2006, pp. 194-214.

_____ (2007), "A Dinâmica Regional na América do Sul: o Declínio do Neoliberalismo e as Respostas Nacionais". *Lua Nova* (prelo)

Xinhua News Agency (2004), "China-Latin America Ties enter Best Period of History", 28 December.

Resumo

A penetração chinesa na área de investimentos e do comércio na América do Sul no século XXI tem modificado as expectativas dos atores nacionais na região. Pela própria dinâmica da economia chinesa no atual contexto econômico global, a penetração da China na América do Sul tende a se consolidar, pelo menos no curto e no médio prazos, como parte de sua estratégia global de busca de recursos energéticos e outras commodities visando à sua segurança energética e alimentar. Este trabalho tem como objetivo fazer uma avaliação sobre as implicações políticas da penetração econômica chinesa na América do Sul apontando para os desdobramentos regionais da nova geopolítica mundial.

Palavras Chave: América do Sul, China, regionalismo, neoliberalismo.

Abstract

Political implications of the China-South America relations in the XXI century
Chinese trade and investments in South America in the XXI century have changed political and economic prospects of nations in the region. Based on the Chinese economy's own dynamics in today's global economic context, we believe that China's presence in the South American market will tend to consolidate in the short and medium term. South America is part of China's global strategy to seek energy resources and other commodities so as to garantee food and energy security. This paper will evaluate the political implications of Chinese investments in South America, while pointing out the regional implications of the new global geopolitics.

Key-words: South America, China, regionalism, neoliberalism.

A POLÍTICA IMIGRATÓRIA BRASILEIRA NO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E OS REFUGIADOS: UMA LEITURA DA *REVISTA DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO*[*]

Maria do Rosário Rolfsen Salles

> O aparecimento em larga escala de refugiados se deu depois da Primeira Guerra Mundial. Uma das razões foi a dissociação entre os direitos humanos e os direitos dos povos que a desagregação dos impérios multinacionais – o austro- húngaro, o czarista e o otomano – magnificou com o tema das minorias lingüísticas, étnicas e religiosas em Estados nacionais. Outro fator foram as restrições à livre circulação de pessoas, seja por motivações econômicas, seja pelo ímpeto da xenofobia que, em conjunto, inviabilizaram grandes correntes migratórias (Lafer, 2005).

Introdução

A partir da Segunda Guerra Mundial, as ações intergovernamentais ganham em importância, por exemplo, com a criação de agências especializadas da Organização das Nações Unidas (ONU). O fato novo no que dizia respeito às migrações internacionais foi a criação de organismos internacionais dedicados ao tema, "órgãos técnico-administrativos, fundados e geridos pelos governos e que não se destinam a estudar e a propor, mas a atuar e a executar, desincumbindo-se de tarefas que, poucas décadas atrás, mal teriam ingresso em simples acordo bilateral" (Souza e Silva, 1997: 144). Esses organismos internacionais constituíram, de fato,

[*] Esta é uma versão bastante modificada de um trabalho publicado anteriormente (Salles: 2002). O presente texto foi apresentado no Grupo de Trabalho "Migrações Internacionais", do 31º Encontro Anual da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2007.

a novidade em matéria de gestão e controle internacional dos movimentos migratórios. Um desses organismos é a Organização Internacional de Refugiados (OIR), que seria responsável pela entrada e proteção dos refugiados e deslocados vindos para o Brasil no pós-1945.

Internamente, o período representa a volta da imigração dirigida, típica do governo Vargas. Em 1934, o Presidente baixou o Decreto nº 24.215, regulamentado pelo Decreto nº 24.258, que classificou os estrangeiros como "imigrantes" e "não imigrantes". Era considerado imigrante "todo estrangeiro que pretendesse, vindo para o Brasil, nele permanecer por mais de 30 dias, com o intuito de exercer sua atividade em qualquer profissão lícita e lucrativa que lhe assegurasse a subsistência própria e a dos que vivessem sob sua dependência". Na categoria incluíam-se agricultores e técnicos contratados. Os estrangeiros que não eram considerados imigrantes eram o "não agricultor" que transferisse capitais para o Brasil, os antigos residentes, os cônjuges, filhos menores etc. Também eram "não imigrantes" os funcionários diplomáticos, seus empregados, turistas e outros.

Pelo Artigo 4º do Decreto nº 24.258 instituía-se a "carta de chamada": "uma autorização de livre embarque e desembarque em território nacional", fornecida pela polícia ao imigrante que, mediante apresentação ao consulado brasileiro, obtinha o visto no passaporte. O documento deveria ser requerido por um parente do imigrante ou fazendeiro ou firma que o contratasse, devendo o requerente satisfazer a uma série de exigências. O sistema tornou-se bastante ineficaz. Uma verdadeira indústria de cartas de chamada se formou, com inúmeros documentos falsos, causando duplo prejuízo à imigração: i) a restrição das correntes imigratórias e ii) a criação de uma corrente de imigrantes para os centros urbanos que entravam como "agricultores".

O Decreto nº 24.258 foi revogado, já que, ainda em 1934, a nova Constituição Federal instituía cotas para a entrada de imigrantes, tentando "preservar o país de uma imigração desordenada e prejudicial à sua formação étnica, cultural e social". Conforme seu Artigo 121, § 6º da Constituição,

> A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica, capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder anualmente o

limite de 2% sobre o total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos 50 anos.

Desde 1934, ficou, portanto, estabelecido o regime de cotas, a exemplo do que já existia nos Estados Unidos, regime mantido pela Constituição de 1937. As cotas encarnam o sentido objetivo do que se denominou “Imigração Dirigida”, regulamentada pelos Decretos-leis nº 406, de 4 de maio de 1938, e nº 3.010, de 20 de agosto de 1938. Trata-se da seleção das correntes imigratórias, fixando os princípios racionais de seleção, visando à integração do imigrante à comunidade brasileira. Considerou duas situações de entrada: a “temporária” e a “permanente”, esta a dos verdadeiros imigrantes. Além disso, distingue a entrada “espontânea” da entrada daqueles que vêm sob orientação do governo. Para os permanentes, além das cotas em função da nacionalidade, restrição constitucional, a legislação prevê a proporção de 80% da quota para a introdução de “agricultores” ou “técnicos agrícolas”, restando 20% para as demais profissões. Tratando-se de agricultores, caberia ao Departamento Nacional de Imigração recebê-los, hospedá-los na Ilha das Flores e registrá-los, antes de encaminhá-los ao local de destino, previamente determinado.

Foram criados novos órgãos administrativos com o Decreto-lei 3.010: o Serviço de Registro de Estrangeiros (SER) e o Escritório Oficial de Colocação de Trabalhadores, cuja finalidade era constituir a “Bolsa de Trabalho”. Servia para identificar a relação entre as correntes migratórias internas e externas, e a carência ou o excesso de mão-de-obra nos setores de produção nacional. O Escritório era um anexo do Departamento Nacional de Imigração, ao qual ficava subordinado. Outros antigos órgãos foram adaptados: o Departamento de Povoamento passou a denominar-se Departamento Nacional de Imigração pelo Decreto-lei 1.023-A, de 31 de dezembro de 1938, e a Diretoria de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura foi alterada para atender a novas finalidades.

Acima dessa estrutura, estava o Conselho de Imigração e Colonização (CIC), novo órgão criado para supervisionar e orientar o mecanismo complexo da imigração, que orientaria o trabalho dos diversos departamentos técnicos, e para imprimir à política imigratória do país sentido mais adequado aos interesses nacionais. O CIC subordinava-se unicamente ao Presidente da República.

A nova legislação visava a estabelecer princípios gerais e um determinado caráter à política imigratória. Segundo Péricles de Mello Carvalho (1947), essa legislação i) determinou a orientação à agricultura, com 90% do coeficiente de influência estrangeira no programa de Marcha para o Oeste e na conquista do *hinterland* preconizada pelo chefe do governo; ii) para assegurar a integridade étnica, social e econômica, e satisfazer as necessidades da imigração, permitiu ao CIC que transferisse o saldo das cotas não utilizadas por certas nacionalidades para aquelas que já se achassem esgotadas e permitiu a elevação da cota até 3.000 pessoas para as nacionalidades que não tivessem alcançado esse total, sempre que fosse conveniente; e iii) subordinou a imigração dirigida a princípios técnicos das conveniências étnicas, políticas e morais, racionalizando as correntes migratórias e, ainda, para evitar o perigo das concentrações estrangeiras com a formação de "quistos raciais" e a formação de minorias incômodas, e determinou a distribuição dos estrangeiros nos núcleos coloniais, fixando para estes uma porcentagem mínima de 35% de nacionais para o máximo de 25% de cada nacionalidade estrangeira, além de estabelecer a obrigatoriedade do ensino da língua portuguesa nos núcleos rurais e a promoção de meios de integração.

1. A discussão na *Revista de Imigração e Colonização*

A *Revista de Imigração e Colonização* (RIC) foi uma publicação do CIC que tinha como função a fiscalização e a seleção de imigrantes. Foi publicada entre 1940 e 1955, com algumas interrupções entre 1950 e 1952, período em que saíram apenas dois volumes anuais ao invés de quatro, como era a periodicidade inicial. Houve outra interrupção durante três anos. Antes de 1940, as discussões sobre a política imigratória podiam ser acompanhadas nos *Boletins* do Serviço de Imigração e Colonização, órgão da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo, publicação que teve início em outubro de 1937.

As referências à imigração do pós-guerra, por várias razões, enfatizam uma mudança no processo imigratório, "uma outra imigração" ou uma nova política imigratória, que reverteu a tendência restritiva do período Vargas e cujo caráter mais notável é a composição dos grupos imigrantes,

a grande maioria sendo constituída por técnicos que se dirigem às cidades e à indústria em expansão, e em menor número à agricultura, que se moderniza e diversifica, e que também passa a requerer outro tipo de imigrante, com maior qualificação. Por esta razão, talvez, encontramos uma grande concentração desses imigrantes na cidade de São Paulo, mas também uma parcela, ainda que bem menor, nas regiões agrícolas mais desenvolvidas do Estado.

Apesar de numericamente muito inferior em termos absolutos, a imigração dos chamados "deslocados de guerra" num momento imediatamente posterior à guerra é importante por diversos motivos. O Brasil foi um dos primeiros países a se interessar pela seleção desse tipo de imigrante e um dos primeiros signatários do acordo proposto pela ONU para a colocação desses imigrantes. Não se tratava do propalado desejo de ajudar a resolver um problema humanitário, mas do interesse pela mão-de-obra qualificada desses imigrantes.

Para os Aliados, quatro soluções se apresentavam para resolver o problema dos remanescentes da guerra nas chamadas zonas americana, inglesa, francesa e russa:

> a) repatriação forçada; b) fechamento dos campos e entrega dos seus habitantes à Alemanha e à Áustria; c) manutenção indefinida dos mesmos nos referidos campos; e d) estabelecimento noutras terras, de preferência distantes (Lobo, 1950: 92).[1]

A solução foi a criação de um organismo especial da ONU, a OIR, com sede em Genebra. Embora o Brasil não fosse dos primeiros a ratificar o acordo que criava a OIR, foi dos primeiros a assiná-lo e, mais importante, foi o primeiro país a enviar uma comissão à Alemanha para a seleção inicial de 1.000 famílias, num total de 5.000 pessoas.

Os "deslocados de guerra" são "refugiados", mas, enquanto grupo imigrante, são identificados aos demais trabalhadores qualificados, vindos a partir de uma série de acordos assinados entre o governo do Estado e da União, que caracterizam grande parte da imigração do período. Dirigem-se preferencialmente às indústrias automobilística e metal-mecânica emergentes e à agricultura em processo de modernização. Sua entrada provocou forte debate no meio político e intelectual do período.

O grupo dos chamados "deslocados de guerra" é formado por nacionalidades presentes na Alemanha e na Áustria no final da guerra.[2] A saída de seus países foi forçada. Tinham treinamento técnico e qualificação profissional, e caracterizavam-se também por um número grande de jovens bem treinados e com capacitação para o trabalho industrial.

Os artigos publicados na RIC mostram uma série de idéias a respeito do grupo, havendo até defensores da proibição da sua entrada na medida em que seria formado, sobretudo, por "neuróticos de guerra". A esse respeito, escrevia, por exemplo, o psiquiatra Maurício de Medeiros:

> Nós estamos importando a escória das ruínas de uma Europa convulsionada material e mentalmente, por seis anos de guerra e doze anos de loucura coletiva! Nossos sentimentos de solidariedade humana poderão encontrar outras formas de dar assistência às infelizes vítimas dessa situação, sem que tenhamos necessidade de importar toda uma legião de desajustados, de neuróticos, de seres de tal forma traumatizados emocionalmente, que jamais conseguiremos readaptá-los às condições de uma vida mentalmente sã! (1947)

Contudo, havia também pessoas que defendiam, sob roupagens humanitárias ou apelando para a necessidade de mão-de-obra qualificada, a entrada desses imigrantes. Alguns defendiam a entrada de imigrantes considerados mais adequados ao país, ou seja, italianos, portugueses e espanhóis. Ao analisar o conteúdo dos artigos publicados na RIC, Helena Pájaro Peres enfatiza a importância e a penetração que a Revista tinha nos meios políticos e intelectuais da época, e o peso que a imigração voltou a ter com o debate sobre a necessidade ou não de uma política de restrições tal qual a que havia caracterizado o período posterior à Constituinte de 1934. A autora assinala a importância da RIC, que se concentrava em assuntos diretamente relacionados à imigração, reproduzindo artigos publicados pela grande imprensa, a legislação em vigor, relatórios, dados, estudos e pareceres, que eram consultados por técnicos e autoridades diplomáticas,

> em busca de uma orientação para a questão imigratória brasileira. Os autores que contribuíam com esta publicação eram principalmente ministros, médicos, psiquiatras, higienistas, jornalistas, juristas, educadores e diplomatas, muitos dos quais já escreviam sobre o assunto desde a década de 20 (1997: 54).

Realmente, a imigração nunca saiu da pauta das discussões sobre a necessidade premente de mão-de-obra para a agricultura e para a indústria em expansão, além de aparecer como solução para os problemas de povoamento e de colonização. Ademais, a imigração do pós-guerra e, em particular, o caso do enorme número de deslocados e refugiados, que fatalmente existiria findo o conflito, eram assuntos discutidos muito antes do final da guerra.

Nas discussões do período, também chama a atenção a volta ou o recrudescimento de uma discussão anterior sobre a imigração, sobre o "bom" e o "mau" imigrante, sobre os desejáveis e os indesejáveis, entre outras classificações, o que torna também importante focalizar o discurso sobre os deslocados.

Com o passar do tempo, há um afrouxamento das restrições do pós-guerra. O volume de entradas tornou-se menor e os deslocados de guerra tornam-se numericamente muito menos expressivos do que outras nacionalidades que entravam no país. A partir dos anos 50, a entrada de japoneses vai atingir números bastante expressivos.[3] A cafeicultura deixou de ser o pólo mais dinâmico da economia e de atração de imigrantes para ceder lugar à indústria e à colonização agrícola como fatores de atração. Passam a vigorar basicamente os seguintes tipos de imigração: uma, espontânea, que se dá através das "cartas de chamada" de parentes e da oferta de empregos; e outra, com vistas sobretudo à colonização agrícola e à imigração dirigida, orientada pelos convênios entre o governo brasileiro e organismos internacionais.

Assim resume os rumos da política imigratória brasileira um dos principais articulistas da RIC e Diretor do Serviço de Imigração e Colonização, Henrique Dória de Vasconcelos:

> Nos países democráticos, [...] as leis que alteram uma atitude ou uma política tradicional são promulgadas, quase sempre, após um longo espaço de tempo da época de sua aceitação pela opinião pública. No Brasil, ocorreu após a Revolução de 30, como era natural, justamente o contrário. Aqui se anteciparam os acontecimentos! Tivemos a suspensão da imigração logo de início. Em 1934, promulga-se uma Lei de Imigração que veda a entrada dos imigrantes analfabetos e institui-se, como método para forçar a vinda de

> agricultores, a "carta de chamada". [...] Após 6 meses de debate, a Constituinte aprova o dispositivo que limita a entrada anual de estrangeiros a 2% do respectivo total fixado no Brasil durante os anteriores 50 anos (1950).

O autor estava preocupado com a redução das entradas em conseqüência das medidas restritivas após 1934:

> A corrente imigratória para o Brasil, no período que separa as duas grandes guerras mundiais, apresenta duas fases distintas. A primeira vai de 1920 a 1930, e a segunda de 1931 a 1939. [...] A média anual de entradas na primeira fase foi de 85.559 imigrantes e na segunda fase de 32.285 (*idem*).

Vasconcelos chama a atenção para o fato de que a Primeira Guerra Mundial tinha introduzido profundas transformações na estrutura política, econômica e social de todo o mundo e particularmente dos países envolvidos na emigração/imigração, de modo a criar exigências e condições muito diferentes das do período anterior, que se caracterizava pelo regime liberal do *laissez-faire*.

> As migrações não mais poderiam se ajustar aos antigos métodos e às organizações já obsoletas por se basearem na ação unilateral de indivíduos ou de nações interessadas. Impunha-se então a coordenação e a cooperação no campo internacional (*idem*).

Posteriormente, a legislação de 1937 manteria as restrições às etnias menos numerosas, reforçando a preferência expressa desde a Constituição de 1891 pelos imigrantes de origem européia, especialmente os considerados mais afinados com a cultura latina: italianos, portugueses e espanhóis. Até o último decênio do Império, a Província de São Paulo recebeu 40% do total dos imigrantes vindos para o Brasil, dos quais 93% tinham origem latina (*idem*: 150). Na primeira década republicana, o Brasil recebeu a mais volumosa corrente imigratória de sua história. A preocupação posterior com o abastecimento de braços para a lavoura cafeeira introduziu o debate para a introdução de imigrantes japoneses e a assinatura de acordos a partir de 1907, até a introdução das restrições pela Constituição de 1934.

Entretanto, é preciso considerar toda a conjuntura internacional e suas repercussões na economia brasileira nas décadas de 20 e 30, sobretudo o impacto da Grande Depressão sobre a economia mundial e sobre a brasileira em particular. Países como o Brasil, que dependiam enormemente do setor externo e de suas exportações tiveram as importações encarecidas, o que os fez "voltarem-se para dentro". Esses fatores interferiram na política econômica do período pós-1930, de fortalecimento do poder central. Toda a retórica em torno da proteção do trabalhador nacional e os apelos nacionalistas do período se explicam, no fundo, pelas injunções da economia de substituição de importações e pela carência de mão-de-obra qualificada. São sobretudo vozes paulistas que clamam pela necessidade de se restaurarem as correntes imigratórias e que empreendem as críticas mais contundentes à política imigratória restritiva pós-1934.[4]

> É certo que, por motivos de ordem financeira, a recepção de imigrantes no Brasil depararia com grandes obstáculos se, em conseqüência da guerra, não se nos abrisse agora oportunidade favorável. Como? Pelo custo de cada imigrante, isto é, cerca de 70 cruzeiros por cabeça, em vez de 3 a 4 mil, que é o que significaria a adoção do antigo sistema de procura na Europa. A Organização Internacional de Refugiados encarrega-se do transporte e das despesas iniciais no país de destino, além da seleção, em esforço combinado com os nossos médicos. O custeio dessas despesas fez-se em parte pela contribuição dos Estados como membros, segundo escala internacional, e, em parte, por certa porcentagem do ouro alemão achado nos países europeus [... e] porque se trata de elementos humanos com excelentes títulos físicos, profissionais, religiosos, sociais e morais, como raramente acontece nas aglomerações ou grupos sociais à emigração (Lobo, 1947).

Hélio Lobo, assim como Henrique Dória de Vasconcelos que, como veremos, defende uma política imigratória que beneficiava a entrada de "deslocados", estão entre os maiores defensores da retomada da imigração no pós-guerra. Na verdade, podemos dizer que, de forma geral, apresentavam-se pelo menos duas correntes de pensamento: uma a favor e outra contra a imigração, sobretudo a que se refere aos "deslocados de guerra". Lobo e Dória eram autoridades brasileiras junto aos campos de refugiados, respeitadas por intelectuais e políticos conhecidos na

época. Hélio Lobo foi ministro das Relações Exteriores e foi incumbido de representar o Governo brasileiro junto à Comissão Preparatória para a Criação da OIR, juntamente com o então Cônsul Antonio Houaiss, tendo visitado em 1947 os campos de refugiados da Alemanha e da Áustria. Sempre criticou a política do Estado Novo, posição que classificava de racista. Sobre 1938, comentava:

> Estávamos no início de um regime que, num país de mistura de raças de que se orgulha, ia inspirar-se em preocupações oriundas do nacional-socialismo alemão. De modo que, enquanto as instruções eram negativas em relação aos israelitas expulsos do Reich, entravam estes às centenas no Brasil, mediante pagamento de dez mil cruzeiros por cabeça, a intermediários pouco escrupulosos. [...] E a conseqüência foi que não recebemos, mediante a devida seleção, os melhores elementos, desde que no dinheiro estava só o critério de admissão. É de presumir que o preconceito, que antes não havíamos tido, se originou no Rio de Janeiro e em São Paulo desse influxo indiscriminado. [...] Esse espírito racista, junto a um nacionalismo agressivo (que, devidamente esclarecido, se teria modificado), prevaleceu durante a vigência do Estado Novo e, o que é de lamentar, continua ainda, sob forma larvada, a inspirar (ao que parece) algumas de nossas autoridades.

Expressando-se a favor da aceitação dos deslocados, afirma:

> É preciso observar esses grupos nos campos ou fora deles para ter-se uma idéia do que representam – gente sadia, de estatura elevada, com aquele senso do trabalho, de família e de religião, desde simples operários até professores universitários, médicos ou engenheiros. Com os que fugiam ia, sempre que possível, a família. [...] A maioria compõe-se de elementos aptos, robustos, prontos a qualquer serviço; a idade é (note-se sobre a índole conservadora, anti-comunista, esta segunda característica favorável) de 21% crianças e menores de 18 anos; 66% entre 18 e 44 anos; e somente 13% acima de 44 anos de idade.

Henrique Dória de Vasconcelos defendeu amplamente a política de admissão de deslocados no pós-guerra. Em artigo da RIC, originalmente exposição feita ao CIC em 1948, considera, ao contrário do Ministro Hélio Lobo, que as principais restrições opostas à imigração de refugiados

se fundamentaram principalmente em questões de ordem técnica e administrativa. Segundo Lobo, as dificuldades das *displaced persons* começam "quando se impõe selecionar um indivíduo ou família para bem desempenhar uma profissão em regiões distantes e adaptar-se a condições de vida diferentes".

A questão da seleção começa com as disposições das legislações sobre emigração e imigração dos vários países, normas estabelecidas em regulamentos que se aplicam a todos os imigrantes. No caso da imigração espontânea, a chamado de parentes, não há maiores problemas, apenas os agentes consulares aplicam as normas gerais dos regulamentos e não há responsabilidade do poder público pela colocação do imigrante e sua adaptação. A imigração em massa, coletiva ou dirigida, promovida pelo poder público, ao contrário, requer uma seleção de importância muito maior, como atestam os exemplos dos períodos anteriores em que muitos dos problemas com os países de origem dos imigrantes resultavam de acordos e de seleção não muito claros.

O que se observa nas discussões dos *Boletins*, a exemplo de artigo do próprio Henrique Dória de Vasconcelos, é que por algum tempo as questão da imigração giravam em torno dos dispositivos da Constituição de1934, entre eles o que se referia ao sistema de cotas. Sobre o assunto, afirmava Vasconcelos:

> O Estado de São Paulo, que recebia 67% da imigração total do país e que antes de 30 se apoiara no fornecimento de braços pela imigração européia e que retomara seu antigo ritmo de expansão agrícola, sentiu, em primeiro lugar, os efeitos nocivos da limitação da entrada de trabalhadores estrangeiros. Para contornar esse fato, restabeleceu em agosto de 1935 a imigração subvencionada pelo próprio Estado, tanto de nacionais como de estrangeiros, criando o aparelhamento administrativo e técnico e abrindo os créditos necessários para realizar a seleção, transporte e colocação dos imigrantes. Não surtiu efeito porque os países europeus que atualmente (1934) podiam fornecer imigrantes possuem quotas tão reduzidas que não compensavam as despesas da organização do serviço de imigração subvencionada. (1937).

Com a nova Constituição, em fins de 1937, a competência de legislar em matéria de imigração passou a ser exclusiva da União.

> Em conseqüência dessa centralização, das dificuldades de caráter burocrático da administração federal, das complicações de ordem internacional que antecederam a deflagração da guerra em 1939, São Paulo e outras regiões do país não puderam suprir-se, no devido tempo, das necessárias reservas de mão de obra e de equipamentos que seriam necessários às imperiosas exigências dos tempos de guerra (Vasconcelos, 1950).

Mesmo durante o período de guerra discute-se a imigração, considerada por alguns como inevitável do pós-guerra.

> Não é preciso ser profeta para prever que, ao fim deste monstruoso conflito, os povos oprimidos por todas as lutas e desgraças conseqüentes exercerão uma enorme pressão para se localizarem neste Continente (Barreto, 1943).

As conseqüências sobre a composição da população eram uma constante nos comentários:

> Conquanto seja a imigração em determinadas condições um fator interessante para o desenvolvimento dos países sub-populados, nenhuma nação consciente do seu destino será capaz de confiar o seu crescimento demográfico ao fenômeno imigratório, [...] a não ser o japonês, cuja emigração dirigida para o Brasil tinha evidentes caracteres imperialistas. Entre os imigrantes que recebemos nesses últimos anos, predominou a etnia judaica, cujas atividades são conhecidamente voltadas para o comércio, para intermediar as riquezas, jamais para produzi-las. [...] Cumpre-nos advertir a nação sobre esse assunto. Toda a América repele núcleos inassimiláveis. Não nos move qualquer preconceito contra os judeus – são pacíficos, operosos e inteligentes –, mas somos contra a sua intolerância sectária que, proibindo absolutamente a exogamia, cria dentro de cada país em que vivem núcleos étnicos estranhos, verdadeiros "quistos raciais", com extremada união. Numa palavra, são os autores da intolerância racial da qual se queixam (*idem*).

A preocupação com o novo imigrante, diz Helena Pájaro Peres, transparece em grande parte dos artigos da RIC e no conceito que lhe era conferido como "elemento indesejável e estranho", ao mesmo tempo em que se utilizavam termos como a "boa imigração". Afirmava o embaixador

Frederico de Castello Branco Clark em discurso de posse do novo Presidente do CIC, em 1943:

> se as exigências elementares da defesa e da segurança nacional nos levaram a acentuar, com o Decreto-lei n. 3.175, a tendência restritiva iniciada no ano de 1910, quando o Governo Federal deixou de subsidiar a imigração, fortemente assinalada entre 1930 e 1932 por decretos que proibiram totalmente a imigração para proteger o trabalhador nacional, sofrendo então a crise do desemprego forçado, e sistematizada pela instituição do regime de quotas pelas Constituições de 1934 e 1937, tudo fez crer que, cessada a guerra, em que ora estamos envolvidos e que foi, em 1941, quando ainda neutros, a causa das medidas de restrição acima apontadas, o Brasil volte ao regime anterior, do Decreto 3.010, senão mesmo à supressão de todos os entraves à boa imigração branca, indo-se até, se necessário for, a restabelecer, com a cautela necessária, a imigração estipendiada que tão bons resultados deu no sul do país.

Assim, como lembra Peres, os critérios de seleção do imigrante deveriam se pautar na sua capacidade de trabalho e de assimilação, assim como no seu potencial reprodutivo.

> É, portanto, um ponto pacífico este, de que nos incumbe fomentar e estimular por todos os meios a boa imigração, selecionando o potencial humano em seus países de origem, canalizando-o, distribuindo-o convenientemente, assimilando-o e fixando-o ao solo no Brasil (Clark, 1943).

Também com relação às associações de imigrantes, “esses núcleos de idealização da terra natal com prejuízo da terra acolhedora são, pois, centros de atração para os imigrantes recém vindos” (Aristides Ricardo apud Peres: 1997: 59).

A questão da assimilação se ligava intrinsecamente à questão da seleção.

> Estamos de inteiro acordo sobre o perigo de admitirmos em nosso meio a “escumalha da guerra”. Eis mais uma poderosa razão, a militar, em favor da medida por nós alvitrada, no sentido de o Estado fomentar, dirigir, encaminhar, receber e distribuir as correntes imigratórias (Carvalho, 1943).

Francisco Mibielli de Carvalho arrola as nacionalidades numa escala de "tendência à assimilação": os primeiros lugares seriam ocupados pelas do grupo latino, entre elas a italiana mostraria a maior tendência à assimilação, seguida da espanhola e da portuguesa. Em seguida, os anglo-americanos e, nos últimos lugares, os japoneses e os oriundos de países da Europa Central e Oriental, os "outros da Europa", os húngaros e os russos. As posições intermediárias seriam ocupadas pelos sírios, alemães e austríacos.

> Entre a raça branca devemos escolher as populações que maiores afinidades têm com o nosso povo e que já provaram ser facilmente assimiláveis pela massa demográfica brasileira, notadamente os italianos, portugueses, espanhóis (*idem*).

Entre 1945 e meados da década de 60, a maioria dos imigrantes era de portugueses, italianos e espanhóis, que se dirigiram principalmente para a cidade de São Paulo, para o ABC e para Santos. Não é de se estranhar, portanto, que se seguissem manifestações contrárias aos refugiados de guerra. Em 1946, Deusdedit Araújo,

> Continuamos a receber gente de todas as raças e latitudes, formando conosco um *melting pot* que é uma verdadeira babel étnica, em que a multivariedade morfológica e cromática é infinita. A amalgamação é de tal monta, a ebulição é de tal ordem, que não temos e não há tempo para termos, sedimentação étnica. [...] Eis porque nos devemos aparelhar para a complexa tarefa de receber as correntes imigratórias que se restabelecerão com o fim da guerra. Do ponto de vista profilático, devemo-nos lembrar de que as guerras se acompanham não só de epidemias – como as de gripe, solução, tifo e encefalite, no após guerra passado – mas também de uma multidão de estigmatizadores e enfermiços. É a coorte dos comocionados e neurosados da guerra, com seus quadros de "cafard", de "trac", de angústias e outras afecções que habitualmente ficam na esteira das guerras (Araújo, 1946: 109).

Como lembra Peres, "era preciso evitar a repetição do que ocorreu após a Primeira Guerra Mundial" (1997: 60) quando, segundo Araújo, "a Liga das Nações chegou a nos mandar uma legião de apátridas indesejáveis sobrados dos campos de concentração da Europa".

Os artigos que selecionamos de 1946 e de parte 1947, como o do psiquiatra Maurício de Medeiros, citado no início deste trabalho, que brada para que não recebamos a "escória da humanidade", estão todos eles voltados à questão da nacionalidade, da necessidade de preservação de alguns critérios básicos de seleção, ressaltando o papel do Direito na seleção dos imigrantes.

> A entrada de imigrantes no Brasil, regulada pelo Decreto Lei n. 70.967, de 18 de setembro de 1945, continua adstrita ao regime de cotas, que permite distribuir convenientemente os contingentes indispensáveis ao nosso caldeamento racial pelo critério da utilidade e adaptação à vida social, selecionando os homens válidos e laboriosos e repudiando os elementos moral e fisicamente indesejáveis. [...] Seria absurdo fazer da idéia de raça o fundamento populacional do Estado, a base exclusiva de sua nacionalidade e a razão única da sua política demográfica. [...] Assim como a religião, [...] a nacionalidade, por conseguinte, não pode ter seu fundamento e a sua base técnica senão em razões de ordem jurídica e política (Marinho, 1946).

O médico e a medicina deveriam também participar na seleção rigorosa dos imigrantes. Assim, o psiquiatra Maurício de Medeiros testemunha ter visto casos de cegos e paralíticos entre imigrantes portugueses

> que tinham conseguido o visto em seu passaporte graças a atestados médicos evidentemente graciosos. Dentro de um ano, conseguirão eles naturalizarem-se brasileiros e teremos a massa geral de nossos inválidos acrescida de mais esses elementos. Inútil falar de saúde mental. [...] Que dizer, de taras nervosas hereditárias, cujo despistamento demandaria exame acurado? E quem clinica nessa especialidade já teve certamente ocasião de verificar o número crescente de casos de alienação mental nas colônias de estrangeiros que aportaram ao Brasil nesses últimos 15 anos. Todos esses fatos mostram a urgente necessidade de criarmos um serviço de inspeção médica dos imigrantes: Rio e Santos. [...] Abrem-se as portas a quem queira vir trabalhar conosco. Mas temos o direito de abri-la condicionalmente, a quem esteja em condições físicas e mentais de entrar e àqueles cujo trabalho possa interessar-nos (1946).

Da mesma maneira, preocupa-se Jaime Poggi:

> Não temos raça definida. Estamos com uma população que representa menos da terça parte da que possuem os EUA, que desde cedo adotaram uma política

> imigratória bem estudada. [...] Necessitamos de imigrantes e a ocasião é oportuna para revermos nossa política imigratória, adaptando-a às realidades e às necessidades brasileiras, [...] devendo ser escolhido o europeu de raça branca. Homens moços, solteiros ou casados, com ou sem filhos pequenos. [...] Temos necessidade de selecionar o imigrante, e é na Europa onde devemos ir buscar o imigrante para afazeres agrícolas, o operário manufatureiro, senão até as domésticas, já que o elemento nacional cada dia se torna o mais precário em número e o pior em rendimento de trabalho (1946).

Ainda em 1946, encontramos artigos sobre os "Aspectos Psicológicos na Imigração Após a Guerra", do médico Lira Cavalcanti, em que parte da constatação de que nunca se tentou solucionar no Brasil o problema "da verificação biotipológica do imigrante e de suas qualidades eugênicas". No mesmo sentido escreve Pacheco e Silva (1946), em "Medicina e Higiene", enfatizando os males da falta de seleção e a necessidade de se fiscalizar as entradas. E ainda em "Alguns Aspectos do Problema de Seleção do Imigrante sob o Ponto de Vista Médico", o Dr. João Martins de Almeida afirma que

> Já não somos há muito o povo "mui limpo e formoso de corpo" da era do descobrimento; cumpre-nos, portanto, como aliados às boas intenções do Governo, lutar tenazmente pelo soerguimento físico e moral da gente brasileira, elevando a nossa pátria pela robustez, cultura e capacidade de seus filhos à grandeza e independência que Ela merece (1946).

A questão imigratória aparece como um imperativo nacional e o problema da saúde como básico na seleção do imigrante. As doenças que mais afligem o Brasil são de procedência estrangeira, da Europa, Ásia e África. A proposta, então, era de que se fizesse o controle do recrutamento e a aceitação dos imigrantes no exterior através de técnicos de imigração e saúde. O próprio Decreto n° 7.967, de 18 de setembro de 1945, previa que

> se faz necessário, cessada a guerra mundial, imprimir à política imigratória do Brasil uma orientação nacional e definitiva que atenda à dupla finalidade de proteger os interesses do trabalhador nacional e de desenvolver a imigração que for fator de progresso para o país.

Ao se aproximar o final da guerra e, sobretudo, no final da década de 40, as discussões recaem não apenas sobre a necessidade da imigração e da seleção, mas sobre medidas concretas com relação a novos imigrantes. O país tornava-se um destino provável das correntes imigratórias do pós-guerra, em virtude não apenas da sua "vocação" imigrantista em virtude do seu projeto desenvolvimentista, de industrialização e de povoamento das regiões mais interiores do Brasil Central. O "bom imigrante" continuava sendo o agricultor, mas aparecia claramente a necessidade do novo, do técnico, do indivíduo qualificado para o trabalho industrial. Sendo assim, os artigos de 1947 e de 1948 aliam imigração e desenvolvimento, rumo ao Brasil do futuro, o Brasil moderno. Nesse contexto, a opção pelos deslocados, ao lado das etnias mais valorizadas, aparecia como conveniente em razão de suas qualificações. Além disso, o fim do Estado Novo trazia novos ares à política imigratória. Geraldo de Menezes Côrtes, nomeado pelo Presidente Dutra para o CIC, ressaltava a importância da imigração para o Brasil. As *displaced persons* são apontadas em toda sua crueza, como indivíduos neurotizados pela guerra

> ou judeus obcecados pelos problemas da Palestina e cujo valor econômico-social é de forma a não se recomendarem à nossa corrente migratória. [...] Mas também informam que há gente boa, de valor econômico apreciável, com boa saúde e vigor físico, estado d'alma aproveitável na nossa comunidade e cujos conflitos sentimentais de ordem religiosa ou política incompatibilizam-na com a vida na pátria de origem. Se assim é, que venha essa gente, mas só essa cuidadosamente selecionada (1947).

Além da seleção, colocavam-se alguns critérios de aproveitamento desse pessoal: i) para fins agrícolas, "só interessa o elemento estrangeiro que possa vir trabalhar por conta própria e com perspectiva de tornar-se proprietário", o mesmo devendo-se esperar do elemento nacional, só se admitindo "mão de obra simples quando se tratar de elementos que não tenham capacidade para enfrentar o trabalho por conta própria"; ii) "para fins industriais, só interessa o estrangeiro que já possua comprovada especialidade ou aptidão técnica", deixando-se para o elemento brasileiro local as atividades não especializadas ou incentivando-se as migrações internas dirigidas.

De fato, o imigrante adquiria "um valor", como dizia Assis Cintra (1947). O historiador José Maria Bello, propunha:

> há milhões de trabalhadores europeus arruinados material e moralmente que anseiam por recomeçar a vida em países menos congestos e menos assinalados pela maldição da guerra e podemos nós no Brasil oferecer-lhes no sem fim de nossas terras as suas Canaãs. Desta forma, dentro de poucos anos, se a Argentina – eterno duende – não nos preceder, poderemos impor-nos no Continente como a réplica triunfal dos Estados Unidos (1947).

Barreto Leite Filho, ressaltando o papel da imigração no futuro do Brasil, escreve que o país "não pode escapar às variantes desse processo. Resta-lhe apenas a faculdade de escolher entre a mediocridade e o esplendor" (1947).

Vários artigos chamam a atenção para a criação da *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) e para o acordo assinado pelo Brasil em que se comprometia a receber 5.000 famílias:

> há famílias desajustadas, crianças sem pais, pais sem filhos. São a salsugem de uma tempestade que a Europa lança sobre o mundo. Material humano bom, mas em condições precárias. Do seu ajustamento resultará o aproveitamento bom ou mau que fizermos" (Silva, 1947).

Em 1947, recebendo uma missão econômica americana na Associação Comercial do Rio de Janeiro, afirmava Daut de Oliveira:

> Assim entrou o Brasil no período de reconstrução do após-guerra, combinando a crise econômica com uma crise social e política. [...] Precisamos de cooperação dos capitais, dos técnicos e dos braços estrangeiros para desenvolver nossas possibilidades (1947).

Os articulistas, na defesa da entrada dos novos imigrantes, passaram a dizer que o estrangeiro não concorre com o trabalhador nativo. A imigração serviria para o desenvolvimento e para a colonização de áreas despovoadas. Além disso,

os refugiados são ótimos imigrantes, pois se encontram entre os melhores elementos de todas as classes sociais: sábios, intelectuais, professores, educadores, técnicos especializados nos variados setores das atividades humanas, artesãos e agricultores aprimorados (Gibbon, 1947).

Os deslocados, em virtude de questões de ordem política, têm características que alteram o conceito clássico de imigrante, ressalta Azambuja:

Até aqui eram aqueles que abandonavam o seu país de origem pela restrição das oportunidades econômicas, saturação de terras ou pobreza dos recursos naturais. [...] Ele é o produto de uma seleção negativa. [...] O emigrante efetivo ou potencial do tipo dos "deslocados" [...] oferece porém uma conclusão oposta. Trata-se de gente que, precisamente por ter triunfado em seu país de origem, se viu em choque com os comunistas.

As profissões mais procuradas eram: mecânico de todas as categorias e graus de especialização para montagem, reparação e conservação de motores e máquinas; operários e especialistas em fiação e tecelagem; especialistas em indústrias químicas; operários e especialistas em indústrias metalúrgicas; operários de indústria de extração de carvão (Latour, 1947: 114).

Quais as diferenças entre as condições do passado e do presente? São muitas, de ordem interna e externa. [...] As nossas vias férreas estavam em plena expansão, penetrando em terras virgens e ferocíssimas. [...] Havia excesso de terras, servidas pelas ferrovias [...], baixo preço de aquisição e facilidade de criação de novas propriedades agrícolas em zonas de colonização, quer de iniciativa privada, quer oficial. [...] Os tempos mudaram. [...] Os antigos métodos e concepções ficaram obsoletos. Mas persistimos em conservá-los, tão infensos somos nós, os homens de índole conservadora, de adaptação a novos meios e circunstâncias. A relação estrita, o fenômeno Café-Imigração, deixou de existir a muito tempo. [...] Passou a ser Café-Indústria-Imigração. Imigração subvencionada para o café e espontânea para a indústria. [...] A agricultura deixou de ser norteada, exclusivamente, pelas necessidades de exportação, passando a ocupar posição de relevo o consumo interno

> e principalmente o abastecimento dos grandes centros urbanos. [...] Em conseqüência, o problema da mão-de-obra perdeu aquele aspecto singelo e fácil da época do pioneirismo rural, isto é, financiamento do transporte marítimo de imigrantes, seu alojamento na capital e distribuição pelas fazendas mediante contrato de locação de serviço. [...] Os claros abertos no operariado das fazendas pelas evasões eram preenchidos pela chegada de novas levas de imigrantes e assim sucessivamente. [...] O êxodo para as cidades já se iniciara antes de 1930, constituído principalmente de imigrantes da Europa Oriental (lituanos, iugoslavos, romenos e húngaros), que formaram as principais correntes imigratórias subvencionadas entre 1924 e 1927, quando foi suspensa a intervenção do Estado na introdução de imigrantes. [...] Em 1939, o êxodo rural já tomava proporções alarmantes. Necessitava-se de uma vigorosa política agrária a fim de facilitar o acesso à propriedade da terra. [...] Um dos principais fatores para vencer essa situação de crise é o suprimento da mão-de-obra de que se acha desfalcada a produção agrícola. A mão-de-obra nacional é insuficiente e, muitas vezes, inadequada para certos trabalhos agrícolas. Necessitamos, portanto, fomentar a de procedência européia. (...) Fixando o imigrante ao campo, [...] ou executando uma vigorosa política agrária, ou então não podendo esperar uma imigração de agricultores europeus nas proporções exigidas pelas necessidades da expansão agrícola e conseqüente abastecimento dos mercados consumidores dentro do próprio país (Vasconcelos, 1948).

Vê-se a importância que continua a ser atribuída à agricultura, afirmada por Vasconcelos, Diretor efetivo do Departamento de Imigração e Colonização do Estado de São Paulo, em comissão no Gabinete do Secretário da Agricultura. Trata-se de uma visão oficial da evolução da política imigratória e das necessidades e providências a serem tomadas com relação à agricultura. Vasconcelos havia sido encarregado do estudo de planos urgentes relativos à imigração e à colonização.

A imigração de agricultores era, portanto, uma das necessidades que permaneciam, embora com um novo caráter, como evidenciou Vasconcelos ao se referir ao fim da relação café-imigração. William H. Tuck, membro da comissão preparatória para a criação da OIR, em 1948, defendia a ação da instituição OIR. Afirmava que o problema dos refugiados não era uma abstração.

> Refere-se a homens, mulheres e crianças que foram separados do curso normal e produtivo de suas vidas por forças sobre as quais não têm controle. A chave do futuro está em uma ação bem fundada dos povos democráticos das Nações Unidas. O ano de 1948 será, para eles, um ano decisivo (1948).

O acordo assinado entre a União e o Estado de São Paulo, aprovado pelo Decreto-lei n. 9.534 de 31 de julho de 1946, previa a introdução de imigrantes europeus a serem encaminhados para os trabalhos agrícolas e industriais. O acordo permitia a seleção profissional, composição de famílias, nacionalidades, origem e outras condições asseguradas de acordo com os interesses do Estado.

Em dezembro de 1948, a RIC publica o discurso proferido pelo Deputado Plínio Cavalcanti na Câmara dos Deputados, onde discute "a imigração como fator de desenvolvimento econômico e demográfico de uma nação" e compara as políticas americana e argentina com a brasileira, e defende a introdução de italianos. Acordos para introdução de espanhóis, portugueses e italianos são assinados com os países de origem, e esses continuam sendo os imigrantes preferenciais.

Em 1938, com a criação do CIC pelo Governo Vargas, explicitava-se o objetivo de fiscalizar e selecionar imigrantes, enquanto a política sofria também as conseqüências das restrições impostas pela Constituição de 1934, reforçadas em 1937. Em 1954, no segundo Governo Vargas, se daria a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC).

Reflete-se nos artigos examinados uma certa conservação dos mesmos temas, mas ao mesmo tempo algumas inflexões claras que denotam um espírito mais prático e técnico no que se refere ao imigrante. Assim, embora se conserve o discurso sobre a necessidade de seleção, é mais forte a necessidade dos braços qualificados para a lavoura e para a indústria.

Ainda no final da década de 40, encontram-se artigos, como por exemplo, "Da Incidência das Psicoses nos Estrangeiros no Brasil", de Xavier de Oliveira, da Clínica Psiquiátrica da Faculdade Nacional de Medicina da Universidade do Brasil e do Serviço Nacional de Doenças Mentais, representante do Ministério da Educação e Saúde junto ao CIC, que, além das psicoses, evidenciavam o alcoolismo entre os lusos, comparando-os aos brasileiros. Os portugueses bebiam mais do que os brasileiros e "vinhos

péssimos, licores ordinários e cervejas da mais baixa espécie". Discutia a profilaxia psico-racial da imigração, em que novamente a solução era a boa seleção. "Não é possível continuarmos a receber asiáticos e outros indesejáveis, inclusive psicopatas de todas as partes do mundo". A solução seria, como fazia a Argentina, o repatriamento.

> A solução racial do nosso imigrante é uma imposição inelutável da predominância européia de nossa formação como povo: somente o homem branco europeu nos convém, como plasma de integração na constituição definitiva de nosso futuro melting pot, ao qual se deve dar uma orientação cultural, principalmente ruralista. [...] Ao lado do judeu, como indesejáveis, devem-se colocar os chamados deslocados ou desajustados, [...] milhares de proxenetas centro-europeus e apátridas de todas as procedências – imigrantes citadinos sem profissão útil definida – cuja rigorosa seleção, do ponto de vista moral, deve preceder sobre o profissional e até mesmo sobre o eugenético. [...] O Brasil, mesmo para os brasileiros, é ainda um vasto hospital. Mas não se deve transformar numa cloaca gentium para o mundo de após-guerra (1948).

Além disso, "a introdução de refugiados de guerra permanecia como questão de segurança nacional". Ainda que defendida por alguns, que tentavam demonstrar o proveito que o Brasil poderia tirar desses imigrantes, muitos pensavam como António Vieira de Melo, que

> mesmo através do crivo de uma comissão militar, infiltraram-se entre os aceitos falsos trabalhadores que aqui aportaram ostensivamente mais dispostos ao parasitismo do asfalto e das "boîtes" de todo alheios à luta no amanho da terra ou em qualquer outra forma árdua de construção da riqueza e do bem estar.

O Conselheiro do CIC e autor do Relatório sobre a Imigração Holandesa e Italiana publicado em 1952, José Caracas, foi mais longe. Para ele, os refugiados são nada menos do que

> o pior resíduo humano que imaginar se possa. [...] Deveríamos rejeitar in limine quaisquer entendimentos nessa questão, tal é o grau de imprestabilidade desses elementos. É um rebotalho humano, sem profissão, sem dignidade,

sem capacidade, em cujo seio figuram indivíduos tarados, propagandistas, ocultos de ideologias reacionárias e altamente perigosos ao nosso país" (Citado por Peres, op. cit., p. 65, 66).

Conclusões

O trabalho buscou refletir sobre algumas questões do debate nos meios intelectuais brasileiros sobre a retomada da imigração no pós-Segunda Guerra Mundial, tomando como referência os artigos publicados na RIC e nos *Boletins de Imigração e Colonização*, em que se discute a viabilidade da retomada da imigração dirigida e, particularmente, a entrada dos imigrantes conhecidos como *displaced persons*. Os articulistas dessas publicações eram intelectuais provenientes de diferentes campos, jornalistas, ministros, médicos, psiquiatras, membros do CIC e pessoas ligadas à Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo. Além disso, muitos dos artigos da RIC eram também publicados na grande imprensa.

A grande novidade do pós-guerra em relação à migração é a criação de organismos internacionais que cuidam diretamente do movimento migratório, como as agências ligadas à ONU encarregadas do repatriamento, colocação, etc. das populações deslocadas. Entre esses organismos, foram criadas a UNRRA, em 1946, e a OIR, 1947.

Do ponto de vista da política imigratória brasileira, velhos temas reaparecem na cena do debate sobre a retomada da política de imigração dirigida, como a discussão sobre a necessidade da entrada de agricultores, considerando-se o peso que adquire a discussão sobre a necessidade de braços para a agricultura e da política de povoamento do interior do Brasil. A política levada a efeito no período Vargas, conhecida como Marcha para o Oeste, é um exemplo dessa preocupação.

Procurou-se mostrar as conseqüências da política restritiva do Estado Novo para a entrada de imigrantes, antes e durante a guerra. Quanto à viabilidade da entrada das populações oriundas da Europa do Leste, aparecem pelo menos duas tendências no debate. Uma ressalta a potencialidade dos imigrantes como técnicos e mão-de-obra qualificada necessária ao incremento do desenvolvimento industrial e ao desenvolvimento da agricultura mecanizada. Outra insiste no "imigrante

ideal", no "bom" e no "mau" imigrante, e mostra a preferência que se mantém pelos imigrantes de origem latina: portugueses, italianos e espanhóis.

A política imigratória brasileira do período, embora não se configure como propriamente restritiva, é francamente centralizadora e seletiva, enfatizando a necessidade de levar em consideração a capacidade de trabalho e de assimilação dessas populações. Assim, o debate sobre o perigo da formação de quistos étnicos e sobre a assimilação é uma constante na política imigratória brasileira e permanece no pós-guerra. A discussão sobre a "boa imigração" e sobre suas conseqüências sobre a composição da população é exemplo disso. A menção à "raça branca" é uma constante, mas dela deve-se escolher as populações que maiores afinidades tenham com o povo brasileiro, ou seja, que já provaram ser facilmente assimiláveis.

Recebido para publicação em outubro de 2007
Versão definitiva em novembro de 2007

Notas

1 A maior parte dos "deslocados" encontrava-se na zona americana: 328.180 pessoas; 32.434 na zona francesa e 176.049 na zona britânica, num total de 638 759 pessoas. Desses, 30% eram poloneses, 20% israelitas, 17% baltas e os demais ucranianos, russos, iugoslavos e apátridas. Cf. Lobo (1950).

2 O conceito de "deslocado" é ligeiramente diferente do de "refugiado", uma vez que se costuma identificar o refugiado àquele indivíduo que saiu mais ou menos espontaneamente do seu país de origem por motivos políticos." A maioria dos deslocados foi retirada à força e trazidos à Alemanha sob regime de trabalho forçado. Cf. Lobo (1950).

3 Para uma análise detalhada dos quatro momentos do processo imigratório no Brasil, ver Bassanezi (1996).

4 Ver Abreu (1990) a respeito desse período.

Referências bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva (org.) (1990), *A Ordem do Progresso. Cem anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. (10ª ed.). Rio de Janeiro, Campus.

ALMEIDA, João Martins de (1946), "Alguns Aspectos do Problema da Seleção do Imigrante sob o Ponto de Vista Médico". *Revista de Imigração e Colonização,* n° 4.

ARAÚJO, Deusdedit (1946), "Imigração e Eugenia". *Revista de Imigração e Colonização*, 1946.

AZAMBUJA, Raphael (1947), *Revista de Imigração e Colonização,* n° 4.

BARRETO, Castro (1943), "Imigração do Após-Guerra". *Revista de Imigração e Colonização,* n° 1.

BASSANEZI, Maria S. B. (1996), "Imigrações Internacionais no Brasil: um Panorama Histórico". *Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo.* Neide Patarra (coord.), vol. 1. (2ª ed.). Campinas, FNUAP.

BELLO, José Maria (1947), *Revista de Imigração e Colonização*, n° 1.

BRASIL, *Boletim do Departamento de Imigração e* Colonização (1937), n° 1, São Paulo, Secretaria da Agricultura.

_______. *Boletim do Departamento de Imigração e* Colonização (1950), n° 5, São Paulo, Secretaria da Agricultura.

CARACAS, Jose (1952), "Imigração Holandesa e Italiana". *Revista de Imigração e Colonização*.

CARVALHO, Francisco Mibielli de (1943), "Ainda a Imigração do Pós-Guerra". *Revista de Imigração e Colonização*, n° 4.

CARVALHO, Péricles de Mello de (1947), "A Legislação Imigratória do Brasil e sua Evolução". *Revista de Imigração e Colonização.*

CAVALCANTI, Lira (1946), "Aspectos Psicológicos na Imigração Após a Guerra". *Revista de Imigração e Colonização*, n° 2.

CAVALCANTI, Plínio (1948), "A Imigração como Fator de Desenvolvimento Econômico e Demográfico de uma Nação". *Revista de Imigração e Colonização*.

CINTRA, Assis (1947), *Revista de Imigração e Colonização*, n° 1.

CLARK, Frederico Castelo Branco (1943), "Discurso de Posse do Novo Presidente do Conselho de Imigração e Colonização, 5/1/1943". *Revista de Imigração e Colonização,* n° 1.

CORTES, Geraldo de Menezes. "A importância dos *displaced persons"*. *Revista de Imigração e Colonização,* n° 1, 1947.

GIBBON, Modestino D. (1947), *Revista de Imigração e Colonização*, n° 2.

LAFER, Celso. "Os refugiados, a ONU e Guterres", *O Estado de São Paulo*, 19/06/05.

LATOUR, Jorge (1947), "*Displaced persons*". *Revista de Imigração e Colonização*, n° 4.

LEITE FILHO, Barreto (1947), *Revista de Imigração e Colonização*, n° 1.
LOBO, Helio (1950), "O Drama dos Deslocados". *Boletim do Departamento de Imigração e Colonização*, n° 5.
LOBO, Helio. *O Estado de São Paulo*, 30/12/1947.
MARINHO, Ilmar Penna (1946), "Fundamento e Base da Nacionalidade". *Revista de Imigração e Colonização*, n° 3.
MEDEIROS, Mauricio de (1946), "O Problema da Imigração". *Revista de Imigração e Colonização*, n° 4.
OLIVEIRA, Daut. *Revista de Imigração e Colonização*, 1947.
OLIVEIRA, Xavier (1948), "Da incidência de Psicoses nos Estrangeiros no Brasil". *Revista de Imigração e Colonização*, n° 4.
PACHECO E SILVA (1946), "Medicina e Higiene". *Revista de Imigração e Colonização*, n° 2.
PEQUENO, Marçal Dias (1957), *Imigração e Mão de Obra Qualificada*. Serviço de Documentação do MTIC (Coleção Lindolfo Collor).
PEREZ, Helena Pájaro (1997), "Proverbial Hospitalidade". *Revista Acervo*, *Revista do Arquivo Nacional*, vol. 10, n° 2.
POGGI, Jaime (1946), "O Papel do Médico". *Revista de Imigração e Colonização*, n° 4.
SALLES, M.R.R. (2002), "Imigração e Política Imigratória Brasileira no Pós-Segunda Guerra Mundial", *Cadernos CERU*, série 2, n° 13, pp. 99-124.
SILVA, Helio. *Revista de Imigração e Colonização*, 1947.
SOUZA e SILVA, Celso A. (1997), "O Brasil e os organismos internacionais para as migrações". *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 2.
TUCK, William H. (1848), "As Expectativas dos Refugiados". *Revista de Imigração e Colonização*, n° 1.
VASCONCELOS, Henrique Dória de (1937), *Boletim do Departamento de Imigração e Colonização*, n° 1.
_____ (1950), "O Problema da Imigração do Pós-Guerra". *Boletim do Departamento de Imigração e Colonização*, n° 5.
_____ (1948), "Imigração para a Lavoura", *Revista de Imigração e Colonização*, n° 1.
VIEIRA DE MELO, Antonio (1948), *Revista de Imigração e Colonização*, n° 4.

Resumo

Este trabalho analisa o debate sobre a entrada de refugiados e de deslocados no Brasil no pós-Segunda Guerra Mundial presente nos artigos da *Revista de Imigração e Colonização*. A industrialização do Estado de São Paulo no período fez com que fossem desenvolvidas

políticas imigratórias para o recebimento e o encaminhamento profissional de pessoas de diversas nacionalidades, vindas da Alemanha e da Áustria. Eram basicamente técnicos e profissionais qualificados. Ainda assim, surgiram reações contrárias à sua entrada.

Palavras-Chave: política imigratória, refugiados, deslocados, Segunda Guerra Mundial, *Revista de Imigração e Colonização*.

Abstract

Brazilian immigration policy in the post-Second World War period and refugees: reading the Revista Imigração e Colonização
This study analyses the debate in the *Revista de Imigração e Colonização* (Immigration and Colonization Review) on the entrance of refugees and displaced persons in Brazil in post-Second World War. In the wake of the industrialization of the state of São Paulo, authorities created an immigration policy. It was intended for the reception and administration of a specialized technicians and qualified professionals coming from Germany and Austria. Despite their qualifications, there was resistance to the acceptance of these immigrants.

Key-words: immigration policy, refugees, displaced persons, Second World War, *Revista de Imigração e Colonização.*

Cena Internacional
pode ser adquirida (20 reais o exemplar)
enviando-se uma mensagem para: cena@unb.br

REVISTA CENA INTERNACIONAL (1999-2007)	
vol. 1, n. 1, 1999	
Negociações Comerciais do Novo Milênio	Luiz Felipe Palmeira Lampreia
Some Architectural Options	Andrew G. Haldane
A crise de Kosovo e a nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa	Lytton Leite Guimarães
O Estado como ator nas relações internacionais: no mundo da globalização, uma velha discussão	Eiiti Sato
Mercosul: a frágil consistência de um bloco regional emergente e a necessidade de aprofundar a integração	Marcos Lima Costa
A Guerra da Lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964)	Antônio Carlos Moraes Lessa
A Política Externa Brasileira do Governo Juscelino Kubitschek	Pio Penna Filho
Crisis of development or crisis of globalized markets?	Rubens Ricupero
Comércio e Meio Ambiente: Atuação Diplomática Brasileira em Relação ao Selo Verde	Leonilda Alves Corrêa
Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social	Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida
Ordem, hegemonia e transgressão	Georges Lamazière
O Brasil no mundo das drogas. Petrópolis: Vozes, 1999, 247 p.	Argemiro Procópio Filho
A riqueza e a pobreza das nações: que algumas são tão ricas e outras tão pobres	David Landes
vol. 2, n. 1, 2000	
A política externa brasileira e a agenda de 2000	Luiz Felipe de Seixas Corrêa
Passing the Boolean frontier: the next dimension of International Relations theories	Antônio Jorge Ramalho da Rocha
A República insegura: a disputa entre o Brasil e a Grã-Bretanha pela posse da Ilha da Trindade (1895-1896)	Virgílio Caixeta Arraes
The Chemical Weapons Convention and the OPCW: a model for the future	José Maurício Bustani

Drogas ilícitas em espaços transfronteiriços	Argemiro Procópio Filho
Brasil e Argentina: uma década de política externa	Miriam Gomes Saraiva
A Razão Atlântica: Mercosul, África do Sul e a Comunidade Lusófona	Vamireh Chacon
A Política Externa dos Estados Unidos: Fundamentos e Perspectivas	Cristina Soreanu Pecequilo
Cronologia das Relações Internacionais Contemporâneas e da Política Exterior do Brasil, de 1945 aos nossos dias	Antônio Carlos Moraes Lessa, Matias Spektor e Paulo José Chiarelli
vol. 2, n. 2, 2000	
Anotações sobre regionalismo e segurança internacional	Gelson Fonseca Jr. e Leonardo Gorgulho Fernandes
Integração econômica no continente africano: ECOWAS e SADC	Pio Penna Filho
International Labor Standards and Growth-Oriented Policy	Jonas Zoninsein
Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do Cone Sul	Amâncio Jorge Nunes de Oliveira e Janina Onuki
Direito internacional e globalização face às questões de Direitos Humanos	Ancelmo César Lins de Góis e Ana Flávia Barros-Platiau
Crise, Ação do Estado e Pragmatismo: a política de comércio exterior brasileira (1934-1945)	Heloisa Conceição Machado da Silva
Notas sobre o desafio argentino do Brasil republicano	Matias Spektor
Interdependência, segurança e desenvolvimento na política externa do governo Castelo Branco (1964-1967)	André Luiz Reis da Silva
vol. 3, n. 1, 2001	
A Venezuela e os seus vizinhos	Amado Luiz Cervo
De qué nos van a perdonar? A compreensão do levante Zapatista em 1994 em Chiapas	Daniella Villafañe Gomes Santos
A política externa do governo Médici (1969-1974): uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil	Cíntia Vieira Souto
A Comunidade de Países de Língua Portuguesa - oportunidade de cooperação, integração e projeção internacional	André Carneiro Moutinho de Carvalho
Uma compreensão crítica das teorias das Relações Internacionais	Antônio Jorge Ramalho da Rocha
Can the UN construct a universal doctrine of human security?	Valerie de Campos Mello

Inserção internacional de Quasi-Estados no Século XX: a política das Nações Unidas	Simone Martins Rodrigues
A criação do Tribunal Penal Internacional e a evolução do Direito Internacional face ao Princípio da Soberania	Marrielle Maia Alves Ferreira
De la Competence des États Féderés Américains de Prendre des Contre-Mesures Internationales: a propos de L´Arrêt Massachusetts versus National Foreign Trade de la Cour Suprême des Etats-Unis D´Amérique	Théodore Georgopoulos
vol. 3, n. 2, 2001	
Os dilemas civilizatórios da globalização frente ao terrorismo fundamentalista	Eduardo Viola e Hector Leis
Relações Brasil-África do Sul: Quatro décadas rumo à afirmação de uma parceria democrática (1948-1998)	Mário Vilalva e Irene Vida Gala
A construção de um sistema internacional policêntrico: atores estatais e não-estatais societais no pós-Guerra Fria	Rafael Antônio Duarte Villa
O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001	Paulo Roberto de Almeida
Comparando as intervenções no Kosovo e no Timor Leste: Seriam exemplos legais de intervenção?	Vágner Camilo Alves
O Império Brasileiro e as Repúblicas do Pacífico - 1822/1889	Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos
O mundo de Oscar Camilión	Matias Spektor
União Européia e Mercosul: Supranacionalidade versus Intergovernabilidade	Eduardo Biacchi Gomes
La política exterior argentina durante el gobierno de Fernando De la Rúa: ¿Más de lo mismo?	Sandra Colombo e Fernando Piñero
A Carta Democrática Interamericana e a eterna novidade da democracia	Antônio de Pádua Fernandes Bueno e Julius Moreira Mello
Internacionalização da Amazônia Legal? Aspectos político-históricos e neo-colonialismo expropriatório	Leonardo Arquimimo de Carvalho
vol. 4, n. 1, 2002	
A Guerra contra o Terror: Petróleo e Armamentismo	Luiz Alberto Moniz Bandeira
Hacia una Modificación del Régimen de Paz y Seguridad Internacional? - Los Atentados del 11 de septiembre y el Uso de la Fuerza	Lincoln Bizzozero e Ana Pastorino
O Brasil e o Fundo Monetário Internacional: uma Ánalise das Várias Fases de seu Relacionamento sob a Luz dos Jogos de dois Níveis	Daniel Silva Balaban

Reconsidering Westphalia: Contending Perspectives on the Future of the Nation-State	Federico Merke
Processos de Cooperação e Integração na Ásia-Pacífico	Henrique Altemani de Oliveira
Direito Internacional Humanitário e a Proteção dos Civis: Considerações sobre a Efetividade de sua Aplicação	Marcos Alexandre de Araújo Iamamura
O Triângulo Imperfeito: as Relações França-Brasil-Europa Ocidental na Década de Noventa	Antônio Carlos Moraes Lessa
Política Externa e Desenvolvimento - o Brasil de JK	Pio Penna Filho
vol. 4, n. 2, 2002	
La Política Euromediterránea: Su Dimensión Parlamentaria en el Processo de Barcelona	Cristina Ângela Retta Sivolella
Poder e Interdependência: Novas Perspectivas de Análise das Relações Internacionais	Roberto di Sena Júnior
A Importância das Negociações Internacionais na Criação das Normas da Organização Mundial do Comércio	Jete Jane Fiorati
The Foreign Policy of the European Union Towards MERCOSUR in Historical Perspective	Andréa Ribeiro Hoffman
O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um Relacionamento feito de Altos e Baixos	Paulo Roberto de Almeida
O Ensino das Relações Internacionais no Brasil: Problemas e Perspectivas	Shiguenoli Miyamoto
Guerra Biológica	Valdi Lopes Tutunji
vol. 5, n. 1, 2003	
Doutrinarismo e Realismo na percepção do interesse nacional: Política Macro-Econômica, Segurança e ALCA na relação Brasil-EUA	Carlos Roberto Pio da Costa Filho e Eduardo Viola
O pensamento latino-americano de relações internacionais	Carlos Eduardo Vidigal
O Nacionalismo Basco e o ETA	Hugo R. Suppo e Mônica Lessa
O pragmatismo impossível: A política externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954)	Mônica Hirst
A interminável busca da normalidade: as origens e a evolução do sistema político da França contemporânea	Antônio Carlos Moraes Lessa
O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da Alca	João Augusto de Castro Neves
Introdução à história da Segunda Guerra Fria (1979-1989)	Carlos Federico Domínguez Avila
Los acuerdos migratorios y de circulación laboral en el ambito del Mercosur	Lincoln Bizzozero e Ana Pastorino

vol. 8, n. 1, 2006	
En busca del equilibrio: la politica exterior paraguaya entre 1920 y 1925	Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco	Cristina Patriota de Moura
Dez anos da CPLP: As perspectivas de integração do mundo de língua portuguesa	Adriano de Freixo
ONU, 61. Sociologia política de uma instituição sexagenária em tempos de globalização	Luiz Feldman e Dawisson Belém Lopes
Os limites do Direito Internacional face à política	Salem Hikmat Nasser
Multilateralismo em Direitos Humanos e Política Externa brasileira na OEA	Estevão Ferreira Couto
A Doutrina Bush revista: o segundo tempo de uma mesma partida	Erica Simone Resende
Conflitos na civilidade: terrorismo extremo e relações internacionais	Hugo Arend
Da hegemonia ao poder brando: implicações de uma mudança conceitual	Geraldo Zahran e Leonardo Ramos
vol. 9, n. 1, 2007	
Brasil como ator regional e global: estratégias de política externa na nova ordem internacional	Paulo Roberto de Almeida
É possível pensar em sociedade civil no Mercosul?	Michelle Ratton Sanchez
A crise no Estreito de Taiwan (1995-1996) e as relações entre Estados Unidos, China e Taiwan	Arthur Coelho Dornelles Jr.
Justiça, memória e reconciliação: dilemas da reconstrução nacional	Simone Martins Rodrigues Pinto
O anti/alterglobalismo e o Fórum Social Mundial de Nairóbi: contestação e redes transnacionais na política mundial	Carlos R. S. Milani
Governance in African oil-producing countries: State, multinational companies and civil society organizations	Philippe Copinschi
As redes feministas transnacionais e as organizações internacionais: diferentes visões do processo de desenvolvimento	Diana Aguiar
Contribuições feministas para as relações internacionais	Mariana de Oliveira Barros

INSTRUÇÕES PARA OS COLABORADORES

1. São admitidos trabalhos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais, escritos em português, inglês, francês ou espanhol.

2. A publicação dos trabalhos está condicionada a pareces de membros do Conselho Científico de *Cena Internacional* (Conselho Consultivo, Conselho Editorial e Pareceristas *Ad Hoc*) garantido o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.

3. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal.

4. Os trabalhos devem ser acompanhadas de palavras-chave e de um resumo em português e abstract em inglês de até 250 palavras. A contribuição deve conter a vinculação institucional do autor.

5. As notas deverão ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais ao texto. Referências bibliográficas, quando necessárias, deverão aparecer no próprio texto, com a menção do último sobrenome do autor, acompanhado do ano da publicação e do número da página, quando necessário (Cervo, 2000: 23). As referências bibliográficas devem ser listadas ao final do artigo, em ordem alfabética, observando-se os seguintes critérios:

Para livros

Exemplo: DEMANT, Peter (2004), *O Mundo Muçulmano*. São Paulo, Contexto.

Para artigos de revista

Exemplo: HUNTINGTON, Samuel P. (1999), "The Lonely Superpower". *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 2, pp. 35-49.